

57498

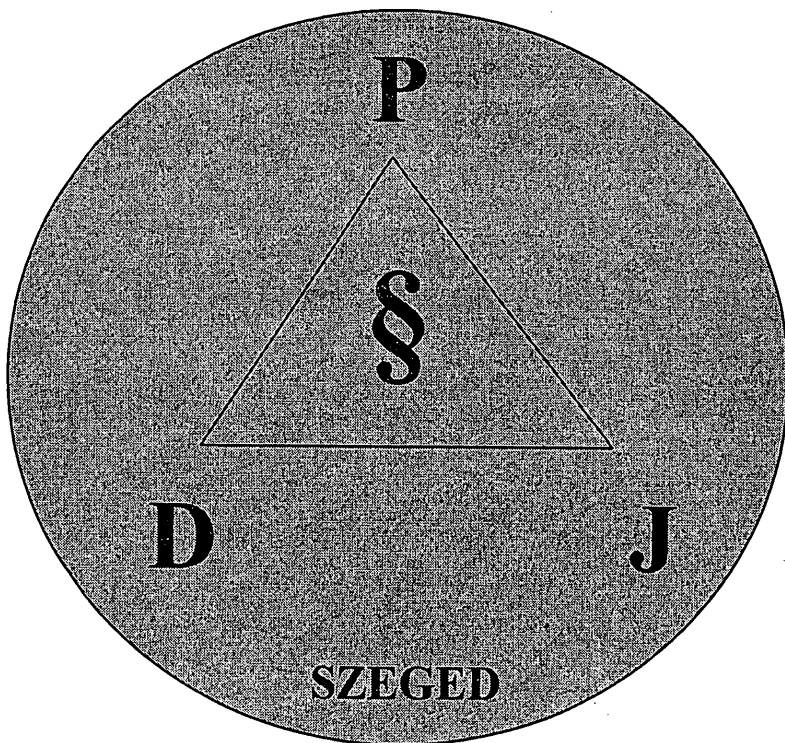
2007 AUG 24.



ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS  
ACTA JURIDICA ET POLITICA

PUBLICATIONES DOCTORANDORUM JURIDICORUM

Tomus VI.  
Fasciculus 1-8.



SZEGED  
2006



PUBLICATIONES DOCTORANDORUM JURIDICORUM \* VI.

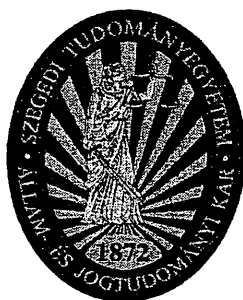




ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS  
ACTA JURIDICA ET POLITICA

## **Publicationes doctorandorum juridicorum**

Tomus VI.  
Fasciculus 1–8.



SZEGED  
2006

Edit

Comissio Scientiae Studiorum Facultatis Scientiarum Politicarum et Juridicarum  
Universitatis Szegediensis

ATTILA BADÓ, ELEMÉR BALOGH, LÁSZLÓ BLUTMAN, PÁL BOBVOS, LÁSZLÓ  
BODNÁR, ERVIN CSÉKA, JÓZSEF HAJDÚ, MÁRIA HOMOKI-NAGY, ÉVA JAKAB,  
JENŐ KALTENBACH, TAMÁS KATONA, JÁNOS MARTONYI, IMRE MOLNÁR,  
FERENC NAGY, PÉTER PACZOLAY, BÉLA POKOL, JÓZSEF RUSZOLY,  
IMRE SZABÓ, LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Redigit  
KÁROLY TÓTH

Nota  
Publ. doct. jur. Szeged

Kiadja

a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karának  
tudományos bizottsága

BADÓ ATTILA, BALOGH ELEMÉR, BLUTMAN LÁSZLÓ, BOBVOS PÁL, BODNÁR  
LÁSZLÓ, CSÉKA ERVIN, HAJDÚ JÓZSEF, HOMOKI-NAGY MÁRIA, JAKAB ÉVA,  
KALTENBACH JENŐ, KATONA TAMÁS, MARTONYI JÁNOS, MOLNÁR IMRE,  
NAGY FERENC, PACZOLAY PÉTER, POKOL BÉLA, RUSZOLY JÓZSEF,  
SZABÓ IMRE, TRÓCSÁNYI LÁSZLÓ

Szerkeszti  
TÓTH KÁROLY

Kiadványunk rövidítése  
Publ. doct. jur. Szeged

ISSN 0324–6523 Acta Univ.  
ISSN 0563–0606 Acta Jur.  
ISSN 1587–9941 Publ. doct.

OLIVÉR ÁRPÁD HOMICKSKÓ

## La régulation du système de santé en France

### *Introduction*

#### *Enjeux du sujet*

L'OMS propose une définition exigeante de la santé. Il s'agit d'*«un état de complet de bien-être physique, mental et social ne consistant pas seulement en l'absence de maladie»*. Dans cette optique, la notion d'offre de soins, conduisant à une prise en charge fragmentée, doit laisser place à celle de système de santé, offrant une prise en charge plus complète. En prévenant la maladie, en soignant et en réadaptant les personnes, le système de santé se compose d'un ensemble de services, de structures, de règles et de prestations coordonnées ayant pour fonction de maintenir un niveau élevé de santé pour la population. On considère ainsi le secteur ambulatoire, le secteur hospitalier et les structures de prévention.

Mais le fonctionnement du système de santé en France n'est pas encore satisfaisant et rend sa régulation complexe. Ainsi, la croissance rapide des dépenses de l'assurance maladie, des dépenses hospitalières et de la contribution financière demandée aux assurés et patients a provoqué la nécessité de maîtriser les coûts. Pourtant, la régulation est indispensable, au-delà même des aspects financiers, pour assurer le fonctionnement cohérent du système de santé.

De multiples acteurs publics et privés interviennent au sein de ce système mettant en relation l'offre et la demande, à savoir:

- Les assurés;
- Les professionnels de santé (PS) et les établissements;
- L'industrie pharmaceutique;
- L'État;
- L'assurance maladie obligatoire (AM);
- Les assurances maladie complémentaires;
- Les structures de prévention;
- Les collectivités territoriales

### *3 modèles internationaux de régulation du système de santé*

De manière générale, à chaque système de santé correspond un modèle particulier de régulation.

Dans les systèmes nationaux de santé, la régulation est organisée par le financeur étatique. Elle peut prendre des formes radicales comme la définition de pratiques médicales imposées et soumises à des contrôles et sanctions ou encore la limitation des budgets. Ainsi, au Royaume-Uni, c'est le Parlement qui se prononce sur le budget limitatif du service de santé national (NHS) et qui en définit les orientations. À charge pour le ministre de la santé de les faire respecter.

Dans les systèmes libéraux de santé où le système public de protection sociale est résiduel et où l'offre de soins est presque entièrement privée, la régulation du système est confiée au marché et à l'ajustement entre l'offre et la demande de soins (plus exactement, ceux qui la couvrent à savoir les assureurs privés). L'État n'intervient que pour prendre en charge les défaillances du système et servir d'assureur au plus démunis.

Enfin, dans les systèmes d'assurance-maladie tels que le modèle allemand, la régulation repose sur une négociation permanente entre les acteurs. Les représentants des médecins de caisse à l'identité libérale pourtant affirmée ont accepté de porter une partie de la responsabilité de la gestion de l'argent public. En effet, ils participent à la négociation du budget consacré aux dépenses de santé. Ils acceptent aussi une régulation et un contrôle de leurs pratiques organisés par un organisme administré par leurs pairs. Comparé à ces différents modèles nationaux, la France semble incapable de déterminer un modèle de régulation.

### *Notions historiques relatives à la régulation en France*

En effet, la France a tenté sans beaucoup de succès toutes les formes de régulation possibles. Ces différentes politiques peuvent se découper en trois étapes successive:

- Jusqu'à la fin des années 80, cette régulation s'est basée sur la fixation des prix par l'Etat à de bas niveaux et sur l'accroissement de la contribution financière des patients et assurés. Cette politique n'a pas fonctionné car les professionnels de santé ont compensé le gel des tarifs par une multiplication des actes et un recours croissant aux services et actes les plus innovants et les plus onéreux et donc les plus rémunérateurs.
- Au cours des années 90, la régulation s'est traduite par les négociations d'enveloppes de dépenses entre l'État et l'assurance maladie et les professionnels libéraux et par le vote d'un objectif national de dépenses d'Assurance Maladie par le Parlement. Mais cette «maîtrise» comptable des dépenses s'est heurtée au non respect des conventions signées. En parallèle émerge alors le principe d'une «maîtrise médicalisée» des dépenses avec les références médicales opposables puis les accords de bon

usage des soins, les contrats de bonne pratique et enfin les contrats de santé publique signés entre les médecins et l'assurance maladie.

- La réforme de l'Assurance-Maladie du 13 août 2004 a définitivement fait le choix de cette «maîtrise médicalisée» des dépenses de soins. Le but est véritablement de rechercher le meilleur résultat en termes de santé au meilleur coût.

### *Quels rôles pour les acteurs du système de santé?*

De cet historique, des enseignements se dégagent. Il apparaît que la clarification des rôles entre les différents acteurs constitue un des enjeux essentiels de la régulation. L'efficacité du pilotage et des processus de décision en dépend.

En ce sens, le positionnement des différentes entités nées de la loi du 13 août 2004 reformant l'Assurance Maladie et induisant une nouvelle gouvernance devrait favoriser un meilleur fonctionnement du système. Mais la pratique des nouvelles instances, à travers la représentation de leur rôle par leurs dirigeants et les moyens financiers, humains et techniques dont elles pourront disposer, s'avèrera aussi déterminante que leur finalité juridique.

Différents rôles permettent d'envisager la régulation de l'assurance maladie. Certains correspondent par nature à des acteurs identifiés plus haut. Ainsi, le rôle de stratégie reste attaché aux pouvoirs publics. Le rôle de pilote de la régulation est confié à la nouvelle Union Nationale des Caisses d'Assurance Maladie et particulièrement à son directeur. Pour les assister, le rôle d'expert et d'évaluateur est principalement dévolu à la Haute Autorité en Santé. Dès avant la réforme, les organismes en charge de l'assurance maladie avaient évolué vers le rôle d'«acheteurs avisés» de soins, assistés à l'avenir par la liquidation administrative. Renforcés dans ce rôle, ils seront assistés à l'avenir par la liquidation administrative. Mais cela n'est pas leur seul rôle. Ils sont tout à la fois opérateurs du système d'information qui va en se complexifiant, contrôleurs et conseillers à l'égard des professionnels de santé et des usagers, etc.

D'autres rôles sont incertains, comme ceux confiés par la loi de santé publique du 9 août 2004 aux nouvelles Missions Régionales de Santé ou aux Agence Régionales de Santé.

Le système de santé français est ainsi régi par des principes et des intérêts contradictoires qui rendent sa régulation aussi complexe qu'indispensable. Se pose la question de concilier financement socialisé avec libéralisme de l'offre et de la demande de soins. En particulier, comment renforcer l'action de régulation des prestataires de soins alors que ces derniers tirent leurs revenus de leur activité.

Les objectifs de la régulation du système de santé sont à la fois de le rendre *équitable* pour tous les citoyens – au-delà des simples cotisants, étant donné le caractère général de la couverture, acquis depuis la mise en place de la Couverture Médicale Universelle (CMU) –, performant en terme d'organisation ou de qualité de service, et pérenne financièrement.

Suite aux échecs répétés des précédentes tentatives de régulation, l'assignation de nouveaux rôles aux acteurs du système de santé est apparue comme une des voies pouvant permettre de dépasser les logiques contradictoires qui s'affrontent. Reste à se questionner sur l'efficacité effective d'une telle tentative de régulation, notamment avec les outils de la réforme d'août 2004, et compte tenu du de la non remise en cause de la liberté des acteurs, qui s'avère une des grandes limites de la régulation à la française.

La régulation passe par un équilibre qu'il faut repenser entre les différents acteurs du système de santé. Tout d'abord, il s'agit de s'attacher à responsabiliser et à accroître l'efficacité des acteurs dans leur rôle propre (I). L'étape suivante tend à favoriser la coordination des acteurs entre eux. Cette nouvelle tentative de régulation ne s'avérera un succès si et seulement si les limites inhérentes au système sont dépassées (II).

### *1. Améliorer l'efficacité des acteurs en clarifiant leurs responsabilités*

Clarifier les responsabilités des acteurs au sein du système de santé constitue un préalable nécessaire à sa régulation. Cette question doit être envisagée dans deux dimensions, l'une macroéconomique et l'autre microéconomique. En effet, il s'agit d'abord de se demander à qui incombent la gouvernance et le pilotage du système de santé (1.1) avant de s'interroger sur le comportement des acteurs au quotidien dans la mise en œuvre de la régulation (1.2).

#### *1.1 La nécessaire reconfiguration de la gouvernance<sup>1</sup> et du pilotage<sup>2</sup> du système de santé*

S'agissant de la gouvernance et du pilotage du système de santé, les dernières réformes en matière de santé publique (Loi de santé publique du 9 août 2004) et d'Assurance Maladie (Loi du 13 août 2004) semblent avoir débouché sur une meilleure répartition des responsabilités. En effet, dans cette nouvelle reconfiguration, la stratégie et l'orientation reviennent à l'État. Quant à l'Assurance Maladie, elle reçoit compétence pour déterminer les actions à entreprendre pour mettre en œuvre les orientations de l'État et atteindre les objectifs qu'il a fixés.

---

<sup>1</sup> Définition de l'office québécois de la langue française: «Manière d'orienter, de guider, de coordonner les activités d'un pays, d'une région, d'un groupe social ou d'une organisation privée ou publique. Elle permet aux pouvoirs politiques, économiques et administratifs de s'exercer à différents niveaux en faisant intervenir différents acteurs disposant de pouvoirs de décision à des degrés variés».

<sup>2</sup> Le pilotage sera compris comme l'ensemble des actions nécessaires à la réalisation des objectifs du système. C'est en fait la dimension opérationnelle de la gouvernance.

### *1.1.1 Renforcement des rôles d'orientation, de cadrage financier et de contrôle de l'État*

Ainsi, l'État choisit de se recentrer sur ses missions fondamentales : la fixation des grandes orientations du système de santé, le cadrage économique et financier et les contrôles.<sup>3</sup>

### *1.1.2 L'Assurance Maladie, opérateur de la régulation du système de santé*

L'État ne pouvant piloter seul la régulation, une association plus étroite avec l'Assurance Maladie apparaît indispensable. Plus réactive, plus neutre, plus indépendante à l'égard des professionnels de santé et jouissant de bonnes capacités d'expertise, elle semble en effet la mieux placée pour revendiquer ce rôle d'opérateur de la régulation du système de santé. Déjà, la réforme du 13 août 2004 confie à l'Assurance Maladie, et plus précisément à l'Union Nationale des Caisses d'Assurance-Maladie (UNCAM), la détermination, objective et sur la base d'avis d'experts, du niveau de prise en charge des dépenses de santé par la collectivité (panier de soins et taux de remboursement). Cela s'accompagne d'une réorganisation majeure de son réseau et des conditions de sa gestion.

Cette nouvelle répartition des rôles exige la mise en place de nouveaux outils pertinents, notamment de tarification, et l'émergence d'experts indépendants, aides à la décision.

Se substituant à la NGAP et à la CDAM, la CCAM est une échelle des coûts relatifs des actes techniques des différentes spécialités médicales communes aux secteurs public et privé. Plus conformes à la réalité des pratiques, elle constitue un indéniable progrès dans l'objectivation des coûts de revient. Cependant, ces modes de rémunération n'ont pas de vertu en eux-mêmes et supposant qu'en soient tirées des conséquences; par exemple, en matière de rémunération des coûts des opérateurs, de redéploiement ou de reconversion des établissements ou services.

### *1.1.3 L'émergence du pouvoir des experts dans l'aide à la décision de la régulation*

Pour que cette nouvelle répartition des responsabilités soit opérante, l'État et l'Assurance Maladie ont renforcé leurs capacités d'expertise en créant ou réorganisant un réseau d'autorités administratives indépendantes et d'organes spécialisés dans différents domaines relatifs à la santé. Leur mission est d'aider à la prise de décision.

---

<sup>3</sup> cf. notamment la réforme en cours de la loi organique relative aux Lois de Financement de la Sécurité Sociale (LFSS) visant à renforcer le contrôle du Parlement sur le financement de la Sécurité Sociale dans le but d'exercer une surveillance accrue et vigilante de l'équilibre des comptes de la Sécurité Sociale).

L'un des maillons les plus essentiels de ce réseau est la Haute Autorité en Santé (HAS). Indépendante et constituée d'experts, la HAS donne ses avis et recommandations, notamment en matière de définition du périmètre de soins et de prise en charge des ALD. Elle assure ainsi *«un pont entre la science et l'action, entre l'action et le terrain»*.

Cependant, le principe de médicalisation du périmètre des biens et services remboursables exige que les priorités collectives ne s'expriment pas seulement au moment de l'inscription de l'acte ou du produit mais aussi sur la manière dont le soin est exécuté. Par ailleurs, les décisions de limitation du périmètre de soins ou la fixation du taux de remboursement sont désormais prises à l'initiative du Directeur Général de l'UNCAM, souvent après que le comité d'alerte ait sonné l'alarme et après validation par le Conseil.

### *1.2 Une définition nécessaire des rôles pour une responsabilisation au quotidien des acteurs*

L'enjeu aujourd'hui est également de responsabiliser au quotidien les acteurs dans leur rôle, que ce soit au niveau de la demande, au niveau de l'offre ainsi qu'au niveau des régimes de Sécurité Sociale et des organismes complémentaires.

#### *1.2.1 Le rôle de l'utilisateur: de l'accroissement de sa contribution financière à la conception d'une responsabilisation basée sur un bon usage du système de santé*

La régulation nécessite la responsabilisation des assurés à faire un usage modéré du système de santé afin de garantir la qualité et la continuité de ce système. La réforme de l'Assurance Maladie et la loi relative à la politique de santé publique s'inscrivent dans cette logique et ne cherchent plus seulement l'accroissement de la contribution financière des assurés et patients. Ainsi, elles visent une plus grande sensibilisation des patients aux coûts des soins et une plus grande incitation à l'adoption de comportements moins risqués. Cette responsabilisation financière et morale s'accompagne d'une participation des associations d'utilisateurs à la définition d'une politique de santé grâce à leur représentation dans certaines institutions comme la Conférence Nationale et les Conférences Régionales de Santé.

#### *1.2.2 Le rôle des professionnels de santé et des établissements: un nouveau regard sur les pratiques et l'engagement vers une offre de soins de qualité.*

Mais la régulation du système de santé ne peut être efficace si elle se concentre uniquement sur la demande de soins. Il faut en effet agir aussi sur l'offre. Cette responsabilisation des professionnels de santé est donc développée par la loi du 13 août 2004. Elle est basée sur la maîtrise médicalisée des dépenses avec le maintien des dispositifs contractuels de bonnes pratiques et la fixation chaque année de postes d'économies. Par ailleurs, toujours dans cet objectif d'assurer des soins de



qualité au meilleur coût, la réforme renforce la formation médicale continue et l'évaluation des pratiques professionnelles et met en place une procédure d'accréditation des médecins ou équipes médicales en établissement de santé.

*1.2.3 Le rôle des organismes de Sécurité Sociale et complémentaires au cœur du système de santé : une responsabilisation accrue et une régulation efficiente*

Les organismes de Sécurité Sociale et complémentaires qui sont au cœur du système de santé constituent le troisième acteur essentiel et leur responsabilisation est accrue avec la réforme d'août 2004. L'assurance maladie est fortement engagée dans la mise en place de la réforme et l'application de la nouvelle convention médicale de janvier 2005. Pour parvenir à atteindre les objectifs fixés en terme de régulation, elle doit d'abord participer à l'effort d'explication sur le but de la réforme aux autres acteurs que sont les assurés, les professionnels de santé et les organismes complémentaires et développer son nouveau rôle de conseil et d'orientation. Elle doit ensuite adapter ses moyens techniques et informatiques et renforcer les sécurités notamment dans la perspective du DMP. Elle doit également améliorer son rôle de veille et d'alerte dans le suivi des dépenses. Par ailleurs l'assurance maladie est également engagée dans le contrôle du respect de la réforme et de la convention. Elle est amenée à suivre l'application des procédures et dispositifs prévus et à le pouvoir de sanctionner les auteurs d'abus ou de fraudes. Enfin les organismes complémentaires doivent se positionner en tant que financeurs avisés concernant le développement des contrats responsables s'inscrit dans cette logique.

*2. Favoriser la coordination des acteurs entre eux malgré les limites inhérentes au système*

Dans la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'Assurance Maladie, l'échange d'informations est une condition indispensable pour favoriser la coordination des acteurs.

Les coordinations et les échanges d'informations permettent de satisfaire de nombreux objectifs pour garantir la pérennité du système de santé:

- L'amélioration de la qualité des soins;
- Un meilleur suivi du patient;
- Une meilleure connaissance et reconnaissance mutuelle de tous les acteurs entre eux;
- La réalisation d'économies substantielles;
- La réduction des interactions médicamenteuses avec en parallèle la limitation des soins redondants.

Avec pour but de transformer les données en informations exploitables, de les mettre en concordance et de les rendre opérationnelles parce que ciblées.

Ces coordinations et leurs échanges d'informations ne pourront être efficaces qu'à la condition que des points sensibles soient l'objet de vigilances marquées:

- La prise en compte du souci d'indépendance, de liberté et d'autonomie de chacun des acteurs;
- Une gestion efficace de la complexité engendrée par le fonctionnement en mode coordonné;
- Un passage à l'acte rapide sur les différents points de la réforme;
- Une garantie sur la sécurité juridique;
- Une protection des libertés individuelles grâce à la sécurisation et la confidentialité des transferts d'informations.

### *2.1 Favoriser la coordination des acteurs et sa condition indispensable, l'échange d'informations*

En réponse à ces objectifs et points de vigilance, différents niveaux de coordinations se mettent en place ainsi que leurs outils d'échanges d'informations.

#### *2.1.1 Le développement de nouvelles coordinations*

- Des coordinations intrinsèques à l'Assurance Maladie:

Au niveau national: la réforme définit les coordinations entre de nouvelles instances, se déclinant autour de 3 piliers que sont l'URCAM chargée de la négociation conventionnelle, l'UNOC qui donne son avis sur les décisions de l'UNCAM et l'UNPS pour mettre en place un véritable partenariat entre la Sécurité Sociale et les PS.

Au niveau régional: les missions régionales de santé permettront la coordination d'actions de gestion du risque et de prévention/éducation à la santé en décuplant les moyens et compétences administratives et médicales. La maîtrise médicalisée des dépenses implique un travail partenarial et étroit entre les services médicaux et administratifs avec en point d'orgue la liquidation médico-administrative.

Au niveau local: la coordination de l'AM passe également par les organismes de base qui doivent s'engager dans des démarches de mutualisation (mise en commun d'activités) pour réduire les coûts et améliorer la performance collective.

- Des coordinations entre l'AM et les PS:

Pour relancer la maîtrise médicalisée des dépenses de soins et améliorer les relations avec les PS, l'AM développe des coordinations autour des entretiens confraternels, des réunions d'informations collectives et des délégués de l'AM. De plus, dans le cadre de la contractualisation, est prévue la modernisation du protocole de soins relatifs aux ALD, la concertation entre le médecin conseil et le médecin traitant pour les arrêts de travail supérieurs à 3 mois et l'analyse de l'activité du médecin libéral par le contrôle médical. Enfin la prévention est organisée autour de concertations prenant appui sur les plans de santé publique

grâce au FNPEIS et le développement des filières et réseaux de soins en s'appuyant sur le FAQSV.

– Des coordinations entre les PS avec le patient devenant acteur du jeu médical

Afin de faciliter l'accès aux soins et à la prévention, les caisses se voient dans l'obligation d'informer les patients pour leur permettre de connaître les conditions de prise en charge. La réforme crée également le parcours de soins coordonné avec le dossier médical personnel et partagé pour sensibiliser le patient à sa consommation médicale. La nouvelle convention médicale signée le 12 janvier 2005, accompagnera les changements de comportement des acteurs en mettant l'accent sur un meilleur suivi médical du patient et un recours optimal aux soins spécialisés afin de préserver le caractère universel, obligatoire et solidaire de l'assurance maladie.

Ces coordinations passent également par une réorganisation de la couverture géographique de l'offre de soins, s'articulant autour du décroisement de la médecine ambulatoire, et les réseaux ville/hôpital et en s'appuyant sur la médecine de ville.

### *2.1.2 La circulation de l'information*

– La diffusion et l'utilisation de données pertinentes

La mise à niveau de SESAM Vitale apportera une réponse concrète à ces exigences de circulation. L'innovation technique préfigure la véritable révolution dans la circulation d'informations attendue avec la carte Vitale 2 qui deviendra une carte d'identité de santé. Cette évolution est précédée par celle du Web Médecin permettra les transferts d'informations aux PS.

L'accès à l'information est également un enjeu fort pour les organismes complémentaires, qui participent opérationnellement à la gestion du risque via la demande de remboursement électronique.

– Le dossier Médical Personnel (DMP), mesure phare de la réforme en matière de circulation d'informations.

En 2007, ce dossier comportera tous les éléments diagnostiques et thérapeutiques consignés par tous les professionnels de soins, autant de ville que d'hôpital, ainsi que les comptes rendus de séjours hospitaliers. Les PS pourront s'échanger de l'information utile à l'amélioration des soins offerts et au suivi médical du patient.

Le DMP doit surmonter de nombreuses difficultés:

- Donner des assurances sur la confidentialité, la sécurité et le respect de la vie privée;
- Respecter le secret médical;
- Surmonter les complexités juridique, culturelle, sociétale et technique tel que l'informatisation des PS et l'opérationnalité du dispositif dans les établissements de santé. En respectant l'échéance de mise en place d'ici à 2007.

## *2.2 La persistance d'obstacles à la régulation du système de santé*

Suite aux plans successifs de maîtrise des dépenses de santé, la nouvelle réforme de 2004 a l'ambition de proposer une meilleure coordination des différentes structures et un fonctionnement plus cohérent du système de santé. Cependant, les acteurs de ce système restent largement soumis à un cloisonnement persistant et un environnement économique qui dépasse les enjeux de sa régulation.

### *2.2.1 Un champ de coordination encore trop limité*

La coordination n'a pas été menée à son terme par les lois de 2004. Les secteurs hospitalier et ambulatoire tout comme le domaine de prévention par rapport au domaine des soins restent fragmentés.

La loi du 13 août 2004 instaure des missions régionales de santé, avec à terme une orientation vers des agences régionales de santé, qui restent aujourd'hui expérimentales. Ces outils sont de nouveaux instruments de structuration d'une offre de soins plus coordonnée. L'accent est mis sur une plus grande complémentarité ville/hôpital/médico-social par la répartition des professionnels de santé libéraux, la permanence des soins, un programme de gestion des risques commun aux secteurs hospitalier et ambulatoire.

Ceci participe à la définition d'une politique de santé au niveau régional poursuivant ainsi le processus mis en place dès 1996 avec la création des agences régionales de l'hospitalisation et des unions régionales des caisses d'assurance maladie. Cependant, les MRS nouvellement créées, rassemblant les compétences de ces structures régionales existantes, n'ont pas les moyens de leurs ambitions. Le directeur, nommé pour un an, est issu alternativement de l'ARH ou de l'URCAM et devra concilier les missions propres et transversales. La stabilité de cette nouvelle structure sera donc difficile.

La loi du 9 août 2004 relative à la santé publique met en place un nouveau plan régional de santé publique piloté par le Préfet par le biais d'un nouvel instrument d'intervention: le groupement régional de santé publique. C'est un groupement d'intérêt public constitué entre l'Etat, les établissements publics de l'Etat, l'ARH, les collectivités territoriales, l'URCAM et la CRAM. Au niveau régional, le GRSP rassemble les instances intervenant dans les domaines de l'observation, l'épidémiologie, la prévention et l'éducation pour la santé.

Mais le secteur de la prévention n'est pas doté de moyens suffisants et la coordination des acteurs n'est pas encore clarifiée; si bien que l'on peut douter de la réussite d'une réelle politique de prévention de santé publique qui serait incorporée au système de santé.

Le croisement des lois du 9 et 13 août 2004 apporte une cohérence renforcée des politiques de santé dans la région: le directeur de l'ARH prend en compte les objectifs du PRSP lorsqu'il arrête le schéma régional d'organisation des soins tout comme la MRS peut apporter son appui au GRSP. Mais cette coordination reste

insuffisante et ne permet pas d'avoir une représentation complète du système de santé.

Ces lois traduisent l'essor du phénomène de régionalisation de la politique de santé qui s'impose également dans d'autres pays de l'Union Européenne, notamment en Allemagne. Il s'agit néanmoins plus d'une déconcentration de la politique sanitaire, aucun contrôle démocratique n'est encore prévu.

### *2.2.2 La logique de marché du système de santé, entrave à la régulation volontariste*

Dans le contexte de la réforme d'août 2004, le postulat du changement des comportements des acteurs rencontre une limite liée aux rapports entre assurance maladie et système de santé. Ces deux aspects se superposent en obéissant à des logiques divergentes.

L'une, institutionnelle et collective, poursuit un objectif de régulation sociale. L'autre reflète les aspirations d'un marché ou les intérêts économiques des acteurs sont prégnants.

Ainsi, le maintien de la médecine libérale, fondée sur la charte de 1927, ne se concilie guère avec les assurances sociales obligatoires. Les principes de la médecine libérale sont un obstacle à la régulation. Il en va ainsi du principe de libre choix du médecin qui demeure malgré la mise en place du dispositif du parcours de soins. Ce dispositif entend corriger les abus de la liberté de choix par les patients dont on présume qu'ils accroissent les dépenses. Pourtant, la sanction financière du dispositif, qui consiste en un dépassement au profit des médecins, peut tenter ces derniers de donner la priorité sur leurs agendas aux assurés qui accepteraient d'en payer le prix. De même, il est prévu d'encadrer plus fortement le principe de la libre prescription, mais l'étendue du pouvoir de sanction de l'assurance maladie reste encore incertaine. Bien que ne figurant pas dans la charte, la liberté d'installation des médecins ne favorise pas une couverture territoriale homogène des soins. La réforme et la nouvelle convention médicale abordent la question, mais ne semblent pas fournir de solutions déterminantes pour rendre plus attractive l'installation en zones désertées ou plus contraignante l'installation dans les endroits les plus prisés.

A l'instar des médecins, les comportements des acteurs non institutionnels du système de santé sont régis par des schémas imposés par la logique de marché. La couverture sociale du risque maladie peut difficilement réguler un système et des acteurs dont les aspirations profondes dépassent les rôles dans lesquels on souhaiterait les voir évoluer. Les différentes familles de complémentaires, unies dans l'UNOCAM, ont du mal à dépasser la concurrence qui les divise. Cela se traduit par un désaccord autour des modalités d'application du contrat complémentaire dit responsable. Quant à l'industrie pharmaceutique, elle est naturellement animée par la recherche de profits. Malgré l'apparition d'une charte professionnelle, sa finalité mercantile la contraint à réduire les dépenses de recherche, dont les retours sur investissements sont aléatoires, pour développer des

approches fondées sur les techniques du marketing. Une telle stratégie est cohérente face à un renouvellement des besoins des usagers. La santé devient pour eux un bien supérieur. A la notion de santé se greffent de nouveaux domaines, tel l'environnement, de nouvelles thématiques, telle la dépendance, de nouvelles disciplines, telle la diététique. A terme, il est vraisemblable que l'assurance maladie aura à se repositionner face à l'extension des besoins de couverture sociale et à la mutation du risque. Dès la montée en charge de la réforme, les usagers opéreront par leurs comportements un choix de société quant au niveau de solidarité nécessaire à la couverture de leurs besoins.

### 3. Améliorer l'efficacité des acteurs en clarifiant leurs responsabilités

Clarifier les responsabilités des acteurs au sein du système de santé constitue un préalable nécessaire à sa régulation. Cette question doit être envisagée dans deux dimensions, l'une macroéconomique et l'autre microéconomique. En effet, il s'agit d'abord de se demander à qui incombent la gouvernance et le pilotage du système de santé (1.1) avant de s'interroger sur le comportement des acteurs au quotidien dans la mise en œuvre de la régulation (1.2).

#### 3.1. La nécessaire reconfiguration de la gouvernance<sup>4</sup> et du pilotage<sup>5</sup> du système de santé

En 2004, le diagnostic du Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie (HCCAM) sur la gouvernance du système de santé est sans appel. Il souligne en effet que le système de santé *«manque [d'] un véritable chef de file disposant en plénitude des moyens et du pouvoir de décider, [affichant] ses objectifs et (...) jugé sur la manière dont il les tient.»* Il ajoute que *«le système manque à tous les niveaux de capacité à décider en situation de responsabilité»*.<sup>6</sup> Il plaide enfin pour un partage des compétences nettement tranché.

##### 3.1.1. Renforcement des rôles d'orientation, de cadrage financier et de contrôle de l'État

Cette critique vise donc en premier lieu l'État, accusé de ne pas exercer pleinement ses responsabilités, par ailleurs confuses, dans la gouvernance et le pilotage du système de santé. Elle s'inscrit dans un contexte général de crise du modèle

---

<sup>4</sup> Définition de l'office québécois de la langue française: «Manière d'orienter, de guider, de coordonner les activités d'un pays, d'une région, d'un groupe social ou d'une organisation privée ou publique. Elle permet aux pouvoirs politiques, économiques et administratifs de s'exercer à différents niveaux en faisant intervenir différents acteurs disposant de pouvoirs de décision à des degrés variés».

<sup>5</sup> Le pilotage sera compris comme l'ensemble des actions nécessaires à la réalisation des objectifs du système. C'est en fait la dimension opérationnelle de la gouvernance.

<sup>6</sup> FRAGONARD B., *Rapport du Haut-Conseil pour l'avenir de l'Assurance-Maladie*, 2004.

traditionnel étatique. L'État aujourd'hui encadré, englobé et concurrencé n'a plus de légitimité à agir sauf s'il respecte un principe de subsidiarité. Selon ce principe, l'État ne peut intervenir qu'en cas d'insuffisance ou de défaillance des mécanismes d'autorégulation sociale. Par ailleurs, cette intervention doit privilégier les dispositifs les plus proches des problèmes à résoudre et faire appel à la collaboration des acteurs sociaux.

Traduit dans le champ du système de santé, ce principe de subsidiarité revient à assigner à l'État des rôles d'orientation, de cadrage économique et financier et de contrôle. Cette redéfinition des contours de sa responsabilité présenterait deux avantages. D'une part, elle lui permettrait d'être moins exposé alors que ses capacités directes d'action apparaissent de plus en plus limitées. D'autre part, elle semble plus pertinente dans un temps où l'on s'interroge sur la capacité des dirigeants politiques, régulièrement confrontés à des échéances électorales, à résister aux revendications catégorielles<sup>7</sup>.

### La fixation des grandes orientations du système de santé

Réguler le système de santé exige d'abord qu'en amont, un acteur fixe les grandes orientations de santé publique. L'État, garant de l'intérêt général, a toute légitimité pour assumer cette mission de nature régalienne.

Il doit en premier lieu garantir le droit des citoyens à la santé en réaffirmant les principes d'égalité et d'équité. Il doit en second lieu définir de grands objectifs de santé publique tels que la réduction des inégalités de santé et d'accès aux soins ou encore l'amélioration de la sécurité sanitaire.

Or, force est de constater que jusque dans les années 2000, l'État n'a jamais été en mesure de construire à long terme une politique de santé publique cohérente, systématisée, et coordonnée. Ainsi ne s'est-il jamais doté de systèmes d'information performants destinés à lui donner une bonne connaissance des besoins de prévention et de soins de la société (ce qui constitue pourtant un pré requis indispensable à la détermination d'une politique de santé efficace). A cela se sont ajoutées une vision à court terme et non-hiérarchisée des problèmes sanitaires ainsi que la dispersion et la compétition mutuelle entre les différents acteurs participant à l'élaboration de la politique de santé.

L'État s'est efforcé de remédier à cette situation. Votée le 9 août 2004, la loi de santé publique affirme pour la première fois la responsabilité de l'État en matière de santé publique. Elle prône la définition d'outils orientés vers la prévention et la protection de la santé des populations. A cette fin, elle clarifie la répartition des responsabilités dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes de santé publique.

---

<sup>7</sup> Cette critique a été systématisée par l'École du Public Choice, dans les années soixante et soixante-dix. Théorie économique soulignant l'inefficacité et l'inefficience de l'État en matière de régulation économique.

Néanmoins, le rapport Dubernard<sup>8</sup> sur l'application de la loi en mars 2005 présente un bilan très mitigé. Il fait ressortir un taux d'exécution de la loi particulièrement faible, faute de parution des textes réglementaires. De plus, dans son rapport public 2004, la Cour des Comptes reproche à l'administration et notamment à la Direction Générale de la Santé (DGS) l'enchevêtrement des compétences et le manque de coordination entre les acteurs dans ce domaine. Elle signale l'absence d'un chef de file identifié et les limites de la capacité de la DGS à proposer et à conduire la politique de santé publique, alors qu'elle devrait en constituer le pivot. Par conséquent, des marges de progrès existent encore. Il semble que l'État ait des difficultés à se saisir pleinement et efficacement de ses responsabilités en matière de santé publique.

### Renforcement du cadrage économique et financier du système

Outre un rôle d'orientateur à assumer pleinement, il incombe aussi à l'État de déterminer les moyens financiers consacrés à la santé. Cette enveloppe de dépenses doit refléter des besoins en santé bien identifiés et évalués en amont, notamment dans le cadre de la loi de santé publique. L'État doit aussi définir les conditions d'équilibre des régimes sociaux.

La répartition des compétences entre le Parlement et le pouvoir exécutif a évolué sur ce sujet. Depuis 1996 et l'ordonnance du 22 février, le Parlement est plus étroitement associé au pilotage économique et financier du système en votant annuellement la loi de financement de la Sécurité Sociale (LFSS). Avant cette date, le Parlement s'effaçait derrière la prédominance gouvernementale. Par le biais des LFSS, il se prononce enfin sur une norme de dépenses de santé conforme aux besoins de la nation et qu'il souhaiterait soutenable au plan financier. Il vote aussi l'équilibre des comptes sociaux. L'un des éléments essentiels du cadrage consiste en la fixation d'un Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie (ONDAM). Cet ONDAM englobe l'ensemble des secteurs de soins (soins de ville, hôpitaux, cliniques privées, établissements médico-sociaux) et des régimes d'Assurance Maladie.

L'objectif est ici d'encadrer et de maîtriser l'évolution des dépenses. Mais il semble de moins en moins crédible. En effet, chaque année, l'écart n'a cessé de croître entre l'ONDAM voté et le taux effectif d'augmentation des dépenses exécutées. De 1997 à 2002, ces écarts ont représenté entre 15 et 20 milliards d'euros. Dès lors, le pilotage économique et financier du système de santé s'est avéré inopérant.

Plusieurs facteurs expliquent cet échec. L'ONDAM et plus largement les LFSS relient imparfaitement les lois de santé publique, les objectifs fixés dans les

---

<sup>8</sup> DUBERNARD J-M, *Rapport n°2207 sur la mise en application de la loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique.*



Conventions d'objectifs et de gestion (COG)<sup>9</sup> et les négociations sectorielles entre l'Assurance Maladie et les Professionnels de santé (PS) qui ont lieu dans le cadre des négociations conventionnelles. L'ONDAM souffre d'une absence de critères clairs, économiques et sanitaires justifiant le niveau de la «norme de dépense» et d'une absence d'ajustement prévisible en cas de non-respect de cette dernière. De plus, les dispositifs qui devaient assurer le respect de l'ONDAM n'ont jamais fonctionné. L'État s'est révélé incapable d'en imposer le respect aux différents acteurs;<sup>10</sup> et ce, même en déléguant la gestion de l'enveloppe des soins de ville à l'Assurance Maladie. Ces dépassements récurrents ont fini par faire douter de l'opportunité et de la capacité de la représentation nationale à délibérer sur le sujet.

Par conséquent, il semblait indispensable de revoir le pilotage financier du système de santé, de le recrédibiliser. Dans ce but, la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie modernise le pilotage financier du système en instituant un cadrage pluriannuel des dépenses. Par ailleurs, afin de renforcer le caractère impératif de l'ONDAM, un comité d'alerte en cas de dépassement de cet objectif a été créé. Cet organe, placé auprès de la Commission des comptes de la Sécurité Sociale notifiera au Parlement, au gouvernement et à l'Union Nationale des Caisses d'Assurance Maladie (UNCAM) l'existence d'un risque sérieux de dépassement des objectifs de dépenses, au-delà d'un seuil fixé par décret.

Ces nouveaux outils sont encore trop récents pour que leur efficacité puisse être évaluée. Mais on peut cependant douter de leur portée effective. Comment concrètement pourraient-ils conduire à faire respecter le taux d'évolution annuel de l'ONDAM, alors que celui-ci est par définition dépendant de variables sur lesquelles le Parlement a peu de prise (épidémies, comportement des assurés et des prescripteurs de soins etc.). La question de l'augmentation incontrôlée des dépenses de santé et de la régulation impossible du système persiste donc.

En fait, il faudrait déjà que l'État assume davantage sa responsabilité de pilote financier du système en se dotant d'outils de contrôle des coûts et de mécanismes de sanction à l'égard des acteurs ne respectant pas leurs engagements. Il faudrait aussi qu'il surmonte ses difficultés à recourir à de tels outils, à l'égard des PS notamment.

---

<sup>9</sup> L'ordonnance du 24 avril 1996 prévoit la conclusion de conventions d'objectifs et de gestion entre l'État et les caisses nationales de sécurité sociale ainsi qu'avec l'ACOSS. Les objectifs sont de clarifier le partage des responsabilités et les relations entre l'État et les branches ou régimes, de progresser vers une meilleure organisation de chaque branche en renouvelant les rapports entre caisses nationales et organismes de base et de mettre en œuvre une démarche contractuelle, visant à préciser les objectifs pour pouvoir ensuite évaluer les résultats.

<sup>10</sup> Ainsi, la LFSS de 1997 prévoyait que dans le cas où la dépense réelle de santé dans le secteur ambulatoire dépasserait le niveau fixé, un ajustement diminuerait la valeur unitaire des actes, les praticiens devant alors rembourser aux caisses le trop perçu pour la partie qui les concerne. La mise en place de cette procédure a suscité une vive opposition des médecins et a finalement été censurée par le Conseil d'État en 2000.

### Renforcement des contrôles

Si l'État se recentre sur l'orientation et la stratégie, ainsi que sur le cadrage économique et financier, il doit en contrepartie renforcer ses contrôles a posteriori. Il s'agit d'évaluer les résultats des acteurs à qui il a délégué la mise en œuvre de la régulation. L'exercice n'est pas simple. D'une part, il devra s'assurer que les orientations et les principes qu'il a posés sont respectés. D'autre part et dans le même temps, il devra s'efforcer de ne pas entraver les délégataires dans l'exercice de leurs missions au quotidien. Force est de constater que jusqu'à présent, les contrôles a posteriori ont manqué de systématisme et d'efficacité. Ils gagneraient à être plus ciblés, affinés et coordonnés entre tous les organes chargés de les exercer ('Inspection Générale des Affaires Sociales [IGAS], Cour des Comptes, les Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales [DRASS], Comités Régionaux d'Examen des Comptes des organismes de Sécurité Sociale [COREC] etc.)

En complément, il serait souhaitable que l'État se munisse d'un système d'information cohérent au niveau national. Cela lui permettrait de vérifier les effets des actions de correction induites par les contrôles.

Dans une perspective plus financière et économique, l'État tente déjà d'exercer une surveillance accrue et plus vigilante de l'équilibre des comptes de la Sécurité Sociale. En effet, une réforme de la loi organique relative aux LFSS est actuellement en cours. Elle vise le renforcement du contrôle du Parlement sur les comptes de la sécurité sociale. En outre, la loi du 13 août 2004 crée la Mission d'évaluation et de contrôle des LFSS (MECSS). Cette création manifeste encore la volonté du Parlement d'accroître le contrôle parlementaire des finances sociales. Elle vient compléter un dispositif permettant au Parlement de mieux suivre l'exécution LFSS et de s'assurer que les nouveaux outils législatifs et réglementaires répondent bien aux objectifs financiers retenus.

Une gouvernance performante du système de santé a donc besoin d'un État décideur, assumant son rôle stratégique, et acceptant de se recentrer sur ses missions fondamentales. Néanmoins, il ne peut piloter seul la régulation. Une association plus étroite avec l'Assurance Maladie semble indispensable. Ne pourrait-elle pas recevoir une large délégation de compétences dans la mise en œuvre des grandes options stratégiques décidées par l'État? Plus réactive, plus neutre, plus indépendante à l'égard des professionnels de santé et jouissant de bonnes capacités d'expertise, elle semble en effet la mieux placée pour revendiquer ce rôle d'opérateur de la régulation du système de santé.

#### *3.1.1. L'Assurance Maladie, opérateur de la régulation du système de santé*

Une association plus étroite de l'Assurance Maladie à la régulation

Le rôle d'opérateur de la régulation du système de santé est aujourd'hui pleinement reconnu à l'Assurance Maladie par la loi du 13 août 2004.

– L'Assurance Maladie reçoit une compétence nouvelle et élargie de l'État, à savoir la détermination du niveau de prise en charge des dépenses de santé par la collectivité.

Pour ce faire, elle met en place une nouvelle institution, l'UNCAM, qui devient le véritable chef d'orchestre de la régulation du système de santé. Cette structure regroupe les caisses nationales des trois principaux régimes<sup>11</sup>. Elle s'appuie pour fonctionner sur un conseil constitué des partenaires sociaux, d'un collège des Directeurs de caisses et d'un Directeur Général, le Directeur de la CNAMTS.

L'UNCAM s'est vu confier la responsabilité de négocier au niveau national les conventions et accords régissant les relations de l'Assurance Maladie et des PS. Elle procède au classement de chaque médicament dans les catégories prévues par la loi. Elle est aussi chargée de fixer le taux de remboursement des actes et prestations pris en charge par l'Assurance Maladie. Enfin, elle décide de l'admission au remboursement des actes et prestations.

Ce faisant, l'UNCAM assume désormais des compétences réglementaires auparavant exercées par l'État. Ses décisions en matière de taux de remboursement et d'admission au remboursement des actes et prestations sont certes encadrées par décret et le ministre peut s'y opposer. Il n'en demeure pas moins que c'est l'UNCAM, et plus précisément son directeur général, qui déterminera à l'avenir le niveau de prise en charge des soins par la solidarité collective.

Cet accroissement des responsabilités du Directeur Général de l'UNCAM constitue une autre évolution notable. En effet, au sein de l'Assurance Maladie, le pilotage de la régulation n'est dorénavant plus exercé par les partenaires sociaux mais par le Directeur Général. La réforme de l'Assurance Maladie organise donc in fine un pôle de pouvoir autour du Directeur Général, censé donner une plus grande cohérence à la gestion du risque.

– Le renforcement des compétences confiées à l'Assurance Maladie s'accompagne d'une réorganisation majeure de son réseau et des conditions de sa gestion.

Cette restructuration, inférée par la loi du 13 août 2004 clarifie son mode de gouvernement en instaurant une nouvelle répartition des responsabilités au sein de la CNAMTS. Le Conseil d'Administration devient un simple Conseil et change d'attributions. Alors qu'il réglait par ses délibérations les affaires de la caisse, il n'intervient plus que pour fixer des principes ou des orientations. Le directeur de la CNAMTS devient le directeur général effectif de la caisse. Il acquiert une autorité pleine et entière sur le réseau des caisses locales. Il nomme et dénomme les directeurs, devenant dans les faits leur supérieur hiérarchique.

---

<sup>11</sup> Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS); Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA); Caisse Nationale d'Assurance Maladie des professions indépendantes (CANAM).

Il en va de même au niveau local puisque la loi instaure un équilibre similaire au sein des caisses locales. Les conseils d'administration reçoivent un rôle d'orientation stratégique et changent à cette occasion, de dénomination, devenant les Conseils. Les directeurs endossent désormais un rôle de mise en œuvre opérationnelle de la régulation et un rôle plein et entier de gestion de la caisse. De plus, ils acquièrent la maîtrise du recrutement de leur équipe de direction et n'ont plus besoin de l'accord du conseil.

Ce faisant, le réseau de la CNAMTS devient un réseau hiérarchique. Aisément mobilisables, dépendants du directeur général de la CNAMTS qui est aussi le directeur général de l'UNCAM, les caisses d'Assurance Maladie et leurs dirigeants sont en ordre de bataille pour affronter les nouveaux enjeux de la régulation.

Cependant, cette nouvelle répartition des responsabilités au sein de l'Assurance Maladie n'est pas sans poser question. En effet, elle aboutit à un retrait certain des partenaires sociaux qu'il s'agisse de la gestion directe des caisses ou de leur rôle dans la régulation du système de santé. Par exemple, auparavant, le Président de la CNAMTS menait les discussions conventionnelles. Par ce biais, les partenaires sociaux pouvaient exercer une influence forte sur le système de soins et les dépenses de santé. Aujourd'hui, c'est le directeur général de l'UNCAM qui négocie et signe les accords avec les PS.

Ce nouveau positionnement des partenaires sociaux dans l'Assurance Maladie semble prendre acte des motifs qui avaient présidé au retrait du MEDEF des conseils des caisses en 2000. A l'époque, estimant que les partenaires sociaux n'avaient plus de légitimité à gérer l'Assurance Maladie,<sup>12</sup> il avait conditionné son retour à un abaissement de leur rôle dans le système.

On peut se demander si l'on n'assiste pas actuellement à une altération définitive du principe de la démocratie sociale. Si tel était le cas, il s'agirait peut-être de profiter de cette conjoncture pour essayer de faire progresser l'implication des usagers dans la gouvernance de l'Assurance Maladie.

– Par ailleurs, l'Assurance Maladie bénéficie de la mise en place de nouveaux outils tels que la tarification à l'activité ou la classification commune des actes médicaux (CCAM). Ces outils lui permettent une avancée tant en matière d'objectivation des coûts de revient des biens et des services que d'incitation à l'optimisation du système.

La CCAM est une échelle des coûts relatifs des actes techniques des différentes spécialités médicales (dont les soins dentaires). Elle couvre à la fois le coût du travail médical (stress, temps passé, technicité, effort mental), et le coût de la pratique (loyer, personnel, taxes, équipement, etc.) qui sont évalués sur la base des coûts historiques. Elle remplace la Nomenclature Générale des Actes Professionnels (NGAP) utilisée pour la tarification des actes en secteur libéral (honoraires) et pour la facturation des actes externes des établissements hospitaliers

---

<sup>12</sup> En effet, son financement est de moins en moins assis sur le travail et de plus en plus sur l'impôt.

sous dotation globale. Elle remplace aussi le catalogue des actes médicaux (CDAM) utilisé dans les établissements de santé pour le Programme de Médicalisation des Systèmes d'information (PMSI).

Élaborée par la CNAMTS et la Direction de l'Hospitalisation et de l'Organisation des soins (DHOS) du Ministère de l'emploi et des solidarités, en étroite collaboration avec les sociétés savantes, la CCAM constitue donc une liste d'actes codés, commune aux secteurs public et privé.

Cette nouvelle classification est destinée à décrire plus précisément chaque acte, à servir de base à la tarification en secteur libéral et à l'allocation des ressources aux établissements de santé dans le cadre du PMSI. Assise sur une plus grande connaissance de la structure des coûts, la CCAM clinique met fin à l'unicité du tarif de la lettre clé consultation<sup>13</sup> en introduisant différents niveaux de consultation, approche plus conforme à la réalité des pratiques.

La NGAP et la CDAM s'étaient, en effet, révélées obsolètes puisque ne reflétant pas les structures des coûts réels. Par ailleurs, le montant du tarif de la lettre clé, négocié avec les syndicats professionnels, reflétait plus un certain état du rapport de négociation à un instant donné, que les coûts réels encourus par les praticiens. De ce fait, alors que la solvabilisation de la demande de soins est essentiellement assurée par de l'argent public, il existait des différences importantes de rémunération nette entre les différentes professions médicales. Or, ces disparités ne justifiaient pas toujours le niveau d'études et de formation, ou les sujétions, difficultés et risques de l'exercice professionnel.

De même, à l'intérieur d'une même profession, des inégalités prévalaient. Ainsi, lorsque des économies d'échelle existaient du fait de l'importance des coûts fixes – notamment pour les professions à plateau technique, telles que les laboratoires d'analyse de biologie médicale ou les cabinets de radiologie – un paiement à l'acte sans dégressivité conduisait à une forte dispersion des marges, suivant la taille des cabinets.

La nouvelle classification devrait par exemple être accompagnée d'une revalorisation des actes, soit un ajustement d'un tiers de leur tarif cible. Ainsi les chirurgiens (+6,5% sur les actes techniques), les anesthésistes-réanimateurs (+7,7%) et les gynécologues-obstétriciens (+8%) vont notamment en bénéficier sur la base d'une enveloppe de 180 millions d'euros en année pleine. A contrario certaines spécialités verront leurs actes dévalorisés, à l'instar des spécialités de la médecine nucléaire dont les actes techniques perdront 3,8 %.

Le passage de la NGAP à la CCAM ne devrait pas se faire si facilement, dans la mesure où il faudra que les éditeurs de logiciels adaptent rapidement leur outil à cette nouvelle tarification et la fassent parvenir aux médecins. *«Il va probablement y avoir une période d'adaptation»*, a indiqué M. Van Rookeghem, directeur de la CNAMTS au cours d'une conférence de presse<sup>14</sup>, rappelant la concomitance de la mise en place, depuis le 1<sup>er</sup> mars, de la tarification à l'activité dans les cliniques

<sup>13</sup> En exemple, C pour la consultation de médecine de ville.

<sup>14</sup> Point presse mensuel de l'assurance maladie, 14 mars 2005.

privées. La Fédération de l'hospitalisation privée, dans un communiqué du 22 mars a, en effet, constaté une impossibilité technique à mettre en place la CCAM rapidement. Les pouvoirs publics s'attendaient visiblement à cette demande. Une lettre du Directeur de l'hospitalisation et de l'organisation des soins, adressée aux directeurs des Agences Régionales d'Hospitalisation (ARH), prévoit ainsi que *«face aux difficultés prévisibles que pourraient rencontrer les établissements de santé public et privés, ces établissements bénéficieront d'une tolérance exceptionnelle et transitoire leur permettant de facturer les actes techniques en NGAP pendant une période de trois mois au maximum (soit jusqu'au 30 juin 2005)»*. Cette tolérance permettra aux établissements une mise à jour des systèmes informatiques ainsi qu'une appropriation des nouvelles modalités de facturation.

Cette approche par la rationalisation des composantes de coût (CCAM), et de globalisation par pathologie, constitue un indéniable progrès dans l'objectivation des coûts de revient.

Cependant, ces modes de rémunération n'ont pas de vertu par en eux-mêmes, et supposent qu'en soient tirées des conséquences, par exemple en matière de rémunération des coûts des opérateurs, de redéploiement ou de reconversion des établissements ou services.

### *3.1.2. L'émergence du pouvoir des experts dans l'aide à la décision de la régulation*

Pour que la nouvelle répartition des responsabilités soit opérante, l'État et l'Assurance Maladie ont renforcé leurs capacités d'expertise en créant ou réorganisant un réseau d'autorités administratives indépendantes et d'organes spécialisés dans différents domaines relatifs à la santé. Leur mission est d'aider à la prise de décision. L'un des maillons les plus essentiels de ce réseau est la Haute Autorité en Santé (HAS).

#### **La Haute Autorité en Santé**

La création de cette instance répond aux préconisations du HCAAM. Celui-ci avait estimé indispensable que l'évaluation périodique du service médical rendu par les prestations et les produits de santé (médicaments et dispositifs médicaux) ainsi que l'élaboration et la diffusion de guides de bon usage de soins et bonnes pratiques relèvent d'une seule et même autorité, clairement distincte de l'assurance maladie et des organisations professionnelles.

Loin d'être une structure de plus dans le paysage sanitaire, le statut juridique de la Haute Autorité de santé constitue un de ses principaux atouts. Elle est une autorité publique indépendante à caractère scientifique, dotée de la personnalité morale. Non soumise à la tutelle d'un ministre, elle évitera les conflits d'intérêts et sera libre de toutes pressions, institutionnelle, professionnelle ou citoyenne.

D'autres éléments concourent à cette autonomie tels que le mode de désignation de son organe dirigeant, le collège (huit membres dont deux désignés

par le président de la République, deux par le président du Sénat, deux par le président de l'Assemblée Nationale, deux par le président du Conseil économique et social), le code de déontologie dont elle va se doter ou encore le fait que les huit membres aient abandonné leurs mandats et leurs responsabilités professionnelles. Il reste toutefois que l'indépendance ne se décrète pas, elle se démontre.

– La HAS reprend les fonctions exercées jusqu'à présent par la commission de la transparence, la commission d'évaluation des produits et prestations de santé, l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), le Fonds pour la promotion de l'information médicale et médico-économique (FOPIM). A cela, s'ajoutent de nouvelles missions.

Ses trois principales missions concernent la définition d'un périmètre de soins. Elle évalue le service attendu ou rendu des actes, prestations et produits de santé, et élabore des recommandations sur les conditions de prise en charge des affections de longue durée (ALD). Elle contribue aussi par son expertise médicale au bien-fondé et à la pertinence des décisions de remboursements.

La HAS assure aussi d'autres missions importantes telles que l'élaboration de guide de bon usage des soins et recommandations de bonnes pratiques et contribue à l'amélioration de l'information médicale et à sa diffusion. Elle certifie, par ailleurs, les établissements de santé, accrédite les médecins et les équipes médicales et évalue les pratiques professionnelles.

Après l'indépendance, l'expertise est donc la seconde caractéristique de l'institution puisqu'elle ne donnera ses avis et ses recommandations que sur des bases scientifiques. Elle assure *«un pont entre la science et l'action, entre la science et le terrain»* résume son directeur Alain Coulomb.<sup>15</sup> Les actes professionnels, le service rendu par les produits de santé seront évalués en fonction de leur efficacité, de leur sécurité, de la stratégie thérapeutique, de la gravité de la pathologie concernée et de leur impact sur la morbidité, la mortalité, le système de soins et la politique de santé publique.

– Cependant, dans l'optique d'une réelle régulation du système de santé, cette mission est particulièrement importante. En effet, l'examen du contenu et des règles constitutives du «périmètre remboursable» et de sa traduction concrète sous forme de listes ou de nomenclatures constitue, à l'évidence, un élément essentiel du diagnostic porté sur un système d'assurance maladie. L'admission au remboursement n'est en réalité légitime que si le bien ou le service est employé dans un contexte médical adéquat. Le principe de «médicalisation» du périmètre des biens et services remboursables signifie que les priorités collectives ne doivent pas seulement s'exprimer au moment de l'inscription de l'acte ou du produit mais aussi sur la manière dont le soin sera exécuté.

Par son expertise et l'étendue de ses missions (diffusion de référentiels de bonnes pratiques), la HAS a un rôle stratégique (ce principe de médicalisation

---

<sup>15</sup> *Le quotidien du médecin*, janvier 2005.

implique bien évidemment une participation des professionnels de santé). Le périmètre reflète de facto des choix collectifs puisque les ressources financières ne sont pas illimitées. Cela entraîne à se poser des questions de hiérarchisation des priorités et à passer de choix implicites à des décisions explicites et raisonnées.

La HAS est une instance stratégique dans la réforme de notre système d'assurance maladie et caractérise l'émergence du pouvoir des experts dans l'aide à la décision de la régulation. En effet, ces dernières années ont vu fleurir les institutions indépendantes ou non, chargées de conseiller les décideurs par de l'information la plus objective qui soit.

D'autres institutions d'experts interviennent telles que le Conseil de l'Hospitalisation, le Comité Économique des produits de santé ou encore l'Institut nationale des données de santé.

Ainsi, le Conseil de l'hospitalisation associe-t-il l'Assurance Maladie à la définition des orientations dans le domaine hospitalier et propose aux ministres concernés des éléments de la politique de financement.

Quant au comité économique des produits de santé, il voit son rôle renforcé afin de mettre en œuvre une politique globale et cohérente du médicament et des dispositifs inscrits à la liste des produits et prestations.

Enfin, l'Institut national des données de santé (INDS) dont la création est prévue par la loi du 13 août sera un organisme au service des médecins. Il permettra de regrouper, de classer et de diffuser, notamment auprès des professionnels de santé, les données de santé recensées par divers organismes (hôpitaux, CNAM, etc.). Les données reçues seront anonymes dans le souci de la plus stricte confidentialité. A partir de l'analyse de ces données, des études sur le système de soins français pourront être réalisées. Les conditions de création de l'Institut national des données de santé seront précisées par un décret en Conseil d'État, dont la publication devrait intervenir au second semestre 2005.

### *3.2. Une définition nécessaire des rôles pour une responsabilisation au quotidien des acteurs*

Si la réorganisation de la gouvernance et du pilotage du système de santé se révèle être un enjeu fondamental pour améliorer la régulation du système de santé, la clarification des responsabilités au niveau microéconomique est tout aussi indispensable. Elle doit permettre que *«chacun contribue, pour sa part, au bon usage des ressources consacrées par la Nation à l'assurance maladie»* (article 1 de la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance-maladie).



*3.2.1. Le rôle de l'utilisateur: de l'accroissement de sa contribution financière à la conception d'une responsabilisation basée sur un bon usage du système de santé*

Les limites du jeu des hausses de cotisations et baisses de remboursement à travers les plans de redressement de la Sécurité Sociale

De 1975 à 1995, pour faire face à l'augmentation continue des dépenses de santé, l'assurance-maladie a connu des «plans de redressement» à 18 mois d'intervalle en moyenne. Ils ont été essentiellement axés sur la demande de soins à travers deux volets. Le premier s'est traduit par la baisse des remboursements avec la hausse progressive des tickets modérateurs pour les honoraires des médecins du secteur I ainsi que pour un nombre croissant de médicaments, l'augmentation du nombre de médecins dans le secteur II créé en 1980 et également l'instauration en 1982 du forfait hospitalier. Ainsi, le taux de couverture des dépenses de santé par la Sécurité Sociale est passé de 74,3% en 1980 à 71,9% en 1990.<sup>16</sup> Mais les politiques mises en œuvre ont surtout reposé sur le deuxième volet qui se caractérisait par une augmentation des ressources: hausse des taxes affectées comme les taxes sur les tabacs et sur l'alcool – finançant directement les dépenses sociales –, et surtout, hausse des cotisations sociales payées par les salariés. La part des prélèvements sociaux dans les prélèvements obligatoires est alors passée de 39% en 1970 à 46% en 1995.<sup>17</sup>

Pourtant, ces différents plans n'ont pas empêché l'apparition dès 1978 d'un déficit de l'assurance maladie qui a atteint 6,1 milliards d'euros en 1995. De plus, les effets pervers ont été nombreux: problèmes d'accès aux soins pour les personnes en difficultés financières ne pouvant souscrire à une couverture complémentaire et multiplication des actes des professionnels de santé ainsi que «fausses innovations» des firmes pharmaceutiques pour contourner la politique des soins à bas tarifs.

A partir des années 90, et surtout avec la réforme Juppé de 1995-1996, les pouvoirs publics adoptent une nouvelle stratégie qui vise à réguler l'offre de soins ambulatoires et hospitaliers. Cette politique introduit un ONDAM voté chaque année par le Parlement. Elle développe également la «maîtrise médicalisée des dépenses», par opposition à une maîtrise seulement comptable, qui se traduit par la négociation de conventions avec les professionnels et établissements de santé ainsi que par la généralisation des «Références Médicales Opposables» (RMO). Par ailleurs, la hausse des prélèvements obligatoires a continué avec l'extension et l'augmentation de la Contribution Sociale Généralisée (CSG) pour financer l'assurance-maladie, la création de la Contribution pour le Remboursement de la

<sup>16</sup> DESTAIS N., *Le système de santé: organisation et régulation*, LGDJ, 2003.

<sup>17</sup> PALIER B., *Gouverner la Sécurité Sociale, les transformations du système français de protection sociale depuis 1945*, PUF, 2002.

Dettes Sociales (CRDS) puis la hausse des taxes sur le tabac et celle du forfait hospitalier.

Cependant, ces mesures n'ont pas non plus permis de réguler efficacement le système de santé: elles n'ont pas réussi à responsabiliser suffisamment les professionnels de santé ni les assurés qui, ayant une mutuelle pour la majorité, n'ont pas été incités à faire un usage plus raisonné et plus économe du système de soins. Par ailleurs, l'augmentation des inégalités d'accès aux soins n'a pu qu'être compensée partiellement par la création de la Couverture Médicale Universelle (CMU) en 2000.

Ainsi, les experts du HCAAM ont montré que la logique de déremboursement et de rationnement des soins est génératrice d'inégalités insupportables à terme. Ils ont par ailleurs jugé *«urgent»* d'opérer *«un redressement par la qualité»* du système de soins et ont alors proposé une réforme en profondeur pour remédier à la situation financière critique de la branche maladie.

### 3.2.2. Le rôle des organismes de Sécurité Sociale et complémentaires au cœur du système de santé: une responsabilisation accrue et une régulation efficiente

#### L'engagement de l'Assurance Maladie dans la mise en place des réformes

Avec la réforme d'août 2004 et la nouvelle convention médicale de janvier 2005, la priorité de tout le réseau de l'Assurance Maladie est donnée à la régulation.

– Un effort d'explication des objectifs de la réforme aux autres acteurs: assurés, professionnels de santé, complémentaires.

L'implication des acteurs est un élément majeur de la réussite de la réforme. L'assurance maladie par l'intermédiaire de la CNAMTS et des Caisses Primaires est un soutien indispensable pour promouvoir les effets bénéfiques de la réforme et faciliter l'application des dispositifs pour les assurés, les professionnels de santé ou les organismes complémentaires. Elle doit aujourd'hui développer un nouveau rôle d'orientation et de conseil.

L'information d'ordre général sur la mise en place de la réforme est renforcée. Ainsi, la CNAMTS a mis en place deux plateformes «virtuelles» spécifiques à la réforme avec deux numéros d'appel pour les assurés, d'une part, et les professionnels de santé, d'autre part.

Le dispositif d'accompagnement sur le terrain pour les professionnels de santé s'appuie principalement sur la visite des délégués de l'Assurance Maladie. En quelques mois, 50000 médecins libéraux vont être visités. Leur mission est d'informer les professionnels de santé sur les engagements retenus et de leur procurer les outils de suivi de leurs actions. La diffusion des référentiels de bonne pratique portant en priorité sur les Affections de Longue Durée (ALD) doit permettre d'améliorer le suivi thérapeutique des patients tout en économisant sur les prescriptions pharmaceutiques. Les réunions d'information destinées aux PS se

multiplient pour faire d'eux des acteurs responsables du système de santé. L'Assurance Maladie doit leur donner les moyens de repérer par exemple le respect des indications de remboursement de certains médicaments. Par ailleurs la CNAMTS, conformément à l'article 21 de la loi du 13 août 2004, prépare le lancement d'un service en ligne – le «web médecin» – permettant à chaque médecin libéral de consulter tous les remboursements ou indemnités journalières (IJ) versés à son patient au cours des douze derniers mois.

– Une indispensable adaptation des moyens techniques et informatiques et des sécurités.

L'ampleur de la réforme et le contenu dense de la convention médicale supposent une adaptation forte et rapide des moyens techniques et informatiques des CPAM. C'est ainsi le cas pour la prise en compte de la franchise d'un euro mais aussi des nouvelles exigences de la liquidation médico-administrative. Les CPAM sont également chargées de la gestion des formulaires de médecin traitant envoyés à 37 millions de personnes et qui doivent être retournés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2005 pour tous les patients ayant consulté avant cette date.

Par ailleurs, la nécessité de posséder des systèmes d'information parfaitement sécurisés s'étend avec la prochaine généralisation du Dossier Médical Personnel (DMP). L'introduction des données sensibles comme les informations médicales oblige à une parfaite maîtrise des sécurités. Comme auparavant pour le système SESAM-Vitale, la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL) veillera en terme de protection des libertés individuelles.

– Un rôle de veille et d'alerte dans le suivi de la réforme et des dépenses.

Afin d'atteindre les objectifs de la convention médicale, un suivi paritaire a été mis en place entre l'Assurance Maladie et les représentants des médecins. Il repose sur une étroite collaboration entre des commissions paritaires nationale, régionale et locale.

Les organismes sont chargés du suivi des cinq priorités affichées en matière de maîtrise médicalisée qui portent sur les ALD, les statines, les arrêts de travail, les antibiotiques et la catégorie des anxiolytiques/hypnotiques. Un retour personnalisé sur l'activité de prescription relative aux engagements fixés est adressée régulièrement aux médecins. Par ailleurs, l'activité en dépassement autorisée de façon limitée dans le cadre du parcours de soins fera l'objet d'un suivi attentif et d'une alerte adressée au médecin s'il s'approche des limites permises.

L'engagement de l'Assurance Maladie dans le contrôle du respect de la réforme et de la convention médicale

– Une politique de contrôle efficace notamment sur les IJ et l'ALD.

Au-delà de la nécessaire politique d'information et d'incitation au respect des règles et objectifs, une politique de contrôle efficace est un élément indispensable de la régulation. Un pouvoir plus important en terme de gestion du risque est

dévolu aux CPAM notamment sur les prescriptions. Pour pouvoir suivre le respect des engagements des médecins de nouveaux outils sont développés par la CNAMTS: fiche individuelle par PS, manuels réglementaires et argumentaires.

La réforme a inscrit des chantiers majeurs dans la politique de contrôle (les IJ, les ALD et les transports de malades) auxquels se sont ajoutés ceux de la convention médicale. Pour les IJ, la politique d'information a priori sur les contrôles menée par la CNAMTS permet d'obtenir une modification des comportements et une inversion de la tendance.

En rapport avec l'objectif conventionnel relatif au respect des règles de prise en charge des ALD, les délégués de l'Assurance Maladie vont insister sur l'obligation d'utilisation de l'ordonnancier bizonal pour faire la différence entre la maladie exonérante et les autres pathologies. La mise sous contrôle systématique des remboursements des prescriptions ne respectant pas la réglementation sera assurée par la «liquidation médicalisée».

– Le suivi de l'application des procédures annoncées pour une meilleure crédibilité et efficacité et le pouvoir de sanctionner

L'information, l'incitation et le contrôle ne sauraient suffire à garantir le succès des dispositifs si les engagements ne sont pas respectés. C'est pourquoi le législateur a prévu un volet répressif dans la loi du 13 août 2004 qui concerne autant les malades, les médecins que les employeurs.

Ainsi, l'Assurance Maladie pourra sanctionner les auteurs d'abus ou de fraudes caractérisées comme l'usurpation de carte Vitale, les cotations d'actes fictifs ou les fausses déclarations. La sanction s'appuie sur un système d'amendes et la pénalité varie en fonction de la gravité des faits reprochés (montant du préjudice pour l'Assurance Maladie) et de leur caractère répétitif. Un décret fixe la liste des faits susceptibles d'être sanctionnés et qui seront notifiées par les directeurs des CPAM. Pour les assurés il s'agit des fraudes à la carte Vitale et des arrêts maladie non justifiés (et notamment l'obligation de présentation aux contrôles). Pour les médecins, deux risques majeurs sont identifiés : la non-justification des arrêts de travail et des transports prescrits et surtout le non-respect des conditions de prise en charge ou de prescriptions prévues lors de l'inscription au remboursement pour les médicaments. Par ailleurs, dans chaque Caisse un conciliateur assurera la médiation en cas de litiges entre un médecin et un patient notamment sur la question sensible des délais d'accès au spécialiste, le système de double file d'attente étant strictement interdit.

Le rôle des organismes complémentaires en tant que financeur avisé.

Qu'il s'agisse des mutuelles, des assureurs ou des institutions de prévoyance, leur préoccupation actuelle concerne le financement d'une part de plus en plus lourde du risque maladie (autour de 25 milliards d'euros par an) et la banalisation de l'offre complémentaire sans possibilité de faire jouer la concurrence. Ainsi les organismes complémentaires estiment devoir faire prochainement face à la

politique de baisse des taux de remboursement de certains médicaments et la mise en place de la Classification Commune des Actes Médicaux (CCAM).

Il faut alors leur donner les moyens de faire de la gestion du risque et notamment d'accéder au système d'information de l'assurance maladie. La question de leur intégration complète comme acteur de la régulation à travers l'Union Nationale des Organismes Complémentaires (UNOC) se pose au regard de leur poids dans la prise en charge de la maladie (12,2 % des dépenses de soins et de biens médicaux). On peut cependant noter que les négociations sur la convention médicale signée en janvier 2005 furent conduites avec une parfaite indifférence à l'endroit des complémentaires.

Aujourd'hui, leur participation à l'effort s'inscrit dans le développement des contrats dits responsables, à mettre en place à partir du 1 janvier 2006. Seuls ces contrats bénéficieront d'avantages fiscaux à condition que la prise en charge de la participation forfaitaire d'un euro et d'au moins une partie des dépassements d'honoraires hors parcours de soins se soit pas assurée pour le patient. Le dispositif fait l'objet d'un vif débat entre la Mutualité Française (FNMF) qui plaide pour l'exclusion de toute prise en charge des dépassements et la Fédération Française des Sociétés d'Assurance (FFSA) qui préconise une prise en charge partielle; débat que le gouvernement doit arbitrer.

Au final, la clarification des responsabilités des acteurs du système de santé apparaît comme un préalable nécessaire à toute régulation. Elle passe par une reconfiguration de la gouvernance et du pilotage du système de santé et ne saurait éviter une définition claire des rôles de chaque acteur.

Mais cette clarification des responsabilités de chacun ne peut trouver son efficacité que si elle s'accompagne d'une coordination des acteurs du système.

### *3.2.3. La logique de marché du système de santé, entrave à la régulation volontariste*

Les développements précédents montrent que la régulation du système de santé n'est possible que si ses acteurs font un usage parcimonieux de la liberté dont ils disposent. En jouant le jeu de la coordination, ils dépasseraient les mesures de responsabilisation prévues par la réforme pour manifester un sens réel des responsabilités. Cela suppose le passage d'une culture de choix individualistes à un effort collectif consenti. Mais cette hypothèse s'accorde mal aux finalités divergentes de l'assurance maladie et du système de santé. En effet, la première repose sur un système d'assurance sociale qui recherche la régulation dans le cadre d'un financement contraint, tandis que le second obéit à des principes libéraux plus ou moins altérés, ainsi qu'à une logique de marché fondée sur la croissance. Le changement des comportements est la clé de la régulation mais se heurte à des principes libéraux et des intérêts économiques.

Le maintien d'une médecine libérale: un frein à la régulation d'un système de santé basé sur des assurances sociales obligatoires

Médecine libérale et assurance sociale obligatoire: la contradiction entre les adjectifs qui qualifient les deux entités est patente. La santé des Français dépend pourtant simultanément de ces deux réalités antagonistes. Même si au fil des dernières décennies, l'Etat a réduit la portée du champ libéral (voir encart) comme du champ obligatoire avec le financement du risque par la CSG et la couverture maladie universelle, la coexistence de ces logiques contradictoires demeure. La confrontation s'est accentuée avec la crise structurelle du financement. Mais aucune ne peut l'emporter sans aboutir à un changement radical d'orientation du système. Si l'assurance maladie pouvait contrôler le corps médical, la France s'orienterait vers un système étatique à l'anglaise. Si la médecine s'affranchissait de toute emprise, c'est un système libéral de marché qui prévaudrait. Malgré la réforme, l'état actuel du rapport de force se situe à mi-chemin, ce qui est source d'inefficience du système.

Aujourd'hui, la régulation du système de santé, en ce qu'elle s'attache à maîtriser les dépenses, se heurte à deux principes solidement ancrés : le libre choix du médecin et la liberté de prescription. A cela, il faut ajouter une troisième liberté, qui ne figure pas dans la charte initiale: la liberté d'installation qui reste largement incontrôlée.

– Le libre choix du médecin: de la dérive des patients à la dérive des professionnels.

Ce principe garantit à chacun la possibilité d'établir un lien de confiance avec son praticien, de préserver la dimension juridique de l'*intuitu personae* dans le cadre de la relation contractuelle. En pratique, cela signifie que tout patient potentiel peut consulter un médecin quel que soit le lieu d'implantation du cabinet médical, quel que soit la spécialité du praticien. Cela signifie encore que pour une nouvelle pathologie ou pour le suivi d'une même pathologie d'une fois sur l'autre, ce patient pourra changer de médecin à sa convenance personnelle. Dans toutes les hypothèses, jusqu'à présent, l'assurance maladie est tenue de prendre en charge les soins qui résulteront des consultations.

Il est reproché à cette liberté de mener à des abus de la part des patients, sources de dépenses inutiles car n'apportant aucune plus value à leur santé. L'assurance maladie n'a pas vocation à prendre en charge une consommation volatile de soins, communément appelée «nomadisme médical». Ce comportement dénoncé, consiste à consulter plusieurs médecins dans le but d'obtenir finalement un diagnostic plus conforme aux attentes du patient. Il peut s'agir, par exemple, de rechercher un médecin compréhensif pour octroyer un arrêt de travail. Le libre choix permet d'accéder directement aux spécialistes. Puisque la consultation ne repose sur aucun préalable médical, les honoraires de spécialistes pourraient faire l'objet d'une prise en charge onéreuse alors que dans certaines situations la compétence du généraliste suffirait. Les pouvoirs publics ont donc tenté de limiter

l'impact du libre choix. Le premier essai reposait sur le dispositif optionnel du médecin référent (avenant n°1 de la convention médicale de 1998), qui n'a pas recueilli un nombre d'adhésions significatif. La réforme d'août 2004 a généralisé l'approche des soins coordonnés. Elle prévoit le choix d'un médecin traitant pour tous les assurés de plus de 16 ans. La consultation en première intention du médecin traitant est sensée garantir un parcours de soins optimum pour l'assuré. Les garde fous du dispositif sont d'ordre financier, puisque en cas de non respect, l'assuré s'expose à la limitation de sa prise en charge (voir supra).

Mais le législateur n'a pas remis en cause le libre choix du médecin. La consultation hors parcours des spécialistes ne conduit pas à un déremboursement mais à l'application d'honoraires de dépassement au profit des médecins. Si de nombreux usagers décident de consulter malgré tout les spécialistes hors parcours, parce qu'ils sont aisés, pour gagner du temps ou simplement parce qu'ils considèrent la santé comme un bien supérieur de consommation (voir infra), rien ne les en empêchera.

On risque de voir apparaître une médecine à deux vitesses. L'intérêt économique des médecins spécialistes les pousseraient à privilégier sur leur carnet de rendez-vous ceux qui accepteraient les dépassements. Les populations moins solvables, astreintes financièrement au parcours de soins, rencontreraient des difficultés d'accès aux soins. Elles seraient vraisemblablement dirigées vers des praticiens dont les compétences seraient moins reconnues. Une telle évolution ne réduirait pas l'écart de santé persistant entre les catégories socioprofessionnelles dites supérieures et les autres.

Les caisses d'assurance maladie sont dépositaires de la surveillance locale du bon accès aux soins. Les moyens dont elles disposent pour contraindre les médecins à une répartition plus équitable de leur clientèle seront bien maigres : sans seuil légal ou conventionnel opposable et face au principe supérieur du libre choix, les possibilités d'actions s'avèrent minimes.

– L'incertitude quant au pouvoir de sanction de l'assurance maladie face aux abus de la libre prescription

La libre prescription traduit la possibilité pour le médecin de mettre en œuvre tous les moyens adaptés au traitement du patient. Elle découle du diagnostic qu'il aura pu établir en s'appuyant sur ses compétences. Il s'agit d'un principe nécessaire pour garantir l'amélioration la plus complète de l'état de santé des populations.

C'est encore l'abus de ce principe, quantitatif ou qualitatif, que cherche à contrôler l'assurance maladie. D'un point de vue quantitatif, la composition de l'ordonnance laisse parfois apparaître de nombreuses lignes dont l'évolution de la moyenne est surveillée par les caisses. Le volume de ces prescriptions, ainsi que le coût individuel des spécialités ont un impact direct sur les dépenses. Les causes sont diverses : pression des laboratoires ou des patients, etc. Qualitativement, il existe un risque d'ordonner une spécialité médicamenteuse hors des préconisations associées à l'autorisation de mise sur le marché. Pire, dans certains cas, le médecin

fera courir un risque iatrogène (interaction dangereuse de substances) à son patient. Il n'existe pas de barème opposable des durées d'arrêt de travail en fonction des pathologies, ce qui induit des dérapages, puisque le médecin ordonne en vertu de son seul jugement des arrêts de travail synonymes d'indemnités journalières.

Pour prévenir les dépenses inutiles qu'engendrent les abus de prescription, l'assurance maladie dispose de plusieurs moyens. Tout d'abord, les médecins ont la possibilité de prescrire la molécule du principe actif du médicament en DCI (dénomination commune internationale), ce qui favorise la délivrance de génériques par les pharmaciens. Mais il ne s'agit encore que d'une faculté peu employée. Ensuite, la liquidation médico-administrative permettra de signaler, via des traitements informatiques, les prescriptions non conformes à la réglementation en vigueur qui ne seront pas remboursées. Enfin, dès 2005 dans le cadre de la gestion du risque, l'étude des profils des prescripteurs atypiques dans certains domaines se généralise. Il en va ainsi, comme nous l'avons vu plus haut, des prescriptions sur ordonnanciers bi zone ou encore des prescriptions d'arrêt de travail.



## Glossaire

AcBUS	Accord de Bon Usage des Soins
AFAQ	Agence Française d'Accréditation de la Qualité
ALD	Affection de Longue Durée
AM	Assurance Maladie
ANAES	Agence Nationale d'Accréditation et d'Evaluation en Santé
ARH	Agence Régionale d'Hospitalisation
CANAM	Caisse Nationale d'Assurance Maladie des professions indépendantes
CBP	Contrat de Bonne Pratique
CCAM	Classification Commune des Actes Médicaux
CCMSA	Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole
CDAM	Catalogue des Actes Médicaux
CME	Commission Médicale d'Etablissement
CMU	Couverture Médicale Universelle
CNAMTS	Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés
CNIL	Commission Nationale Informatique et Libertés
COG	Conventions d'Objectifs et de Gestion
COREC	Comités Régionaux d'Examen des Comptes des organismes de Sécurité Sociale
CPS	Carte Professionnel de Santé
CRDS	Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale
CSG	Contribution Sociale Généralisée
CSP	Contrat de Santé Publique
DAM	Délégués de l'Assurance Maladie
DHOS	Direction de l'Hospitalisation et de l'Organisation des Soins
DMP	Dossier Médical Personnel
DRASS	Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales
DRE	Demande de Remboursement Electronique
FAQSV	Fonds d'Aide à la Qualité des Soins de Ville
FFSA	Fédération Française des Sociétés d'Assurance
FNMF	Fédération Nationale de la Mutualité Française
FNPEIS	Fonds National de Prévention d'Education d'Information Sanitaire
FOPIM	Fonds pour la Promotion de l'Information Médicale et Médico-économique
GIP	Groupement d'Intérêt Public
HAS	Haute Autorité en Santé
HCCAM	Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie
IGAS	Inspection Générale des Affaires Sociales
IJ	Indemnités Journalières
INDS	Institut national des données de santé

ISO	International Organization for Standardization
LFSS	Loi de Financement de la Sécurité Sociale
LMA	Liquidation Médico-Administrative
MCO	Médecine Chirurgie Obstétrique
MECSS	Mission d'évaluation et de contrôle des LFSS
MIGAC	Mission d'Intérêt Général et d'Aide à la Contractualisation
NGAP	Nomenclature Générale des Actes Professionnels
ONDAM	Objectif National des Dépenses d'Assurance Maladie
PMSI	Programme de Médicalisation des Systèmes d'Information
PS	Professionnels de Santé
RMO	Références Médicales Opposables
SROS	Schéma Régional d'Organisation Sanitaire
T2A	Tarification A l'Activité
UNCAM	Union Nationale des Caisses d'Assurance Maladie
UNOC	Union Nationale des Organismes Complémentaires
UNPS	Union Nationale des Professionnels de Santé
URML	Union Régionale des Médecins Libéraux

## Bibliographie

### *Ouvrages*

- CHEVALLIER J., *L'État post-moderne*, 2003.  
DE MONTALEMBERT M. (sous la dir. de), *La Protection sociale en France*, Documentation française, 2004.  
DESTAIS N., *Le système de santé: organisation et régulation*, LGDJ, 2003.  
HUTEAU G., *Sécurité sociale et politiques sociales*, 3<sup>e</sup> édition, A.Colin.  
PALIER B., *Gouverner la Sécurité Sociale, les transformations du système français de protection sociale depuis 1945*, PUF, 2002.  
PALIER B., *La réforme des systèmes de santé*, PUF, 2004.

### *Rapports et avis*

- COUR DES COMPTES, «L'évolution du rôle de la direction générale de la santé» in *Rapport au Président de la République suivi des réponses administrations, collectivités, organismes et entreprises 2004*, 2004.  
DUBERNARD J.M., *Rapport n°2207 sur la mise en application de la loi n°2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique*.  
FRAGONARD B., *Rapport du Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie*, 2004.  
HCAAM, *Assurance-maladie et prévention: pour un engagement plus efficient de tous les acteurs*, avis du 15 novembre 2004.  
ORDRE DES MEDECINS, *Rapport de la commission nationale permanente de l'ordre des médecins sur la démographie médicale*, juin 2003.

### *Articles de journaux et de revues spécialisées*

- BOUTON D., «la réforme de l'assurance maladie», *Le Monde*, 25 décembre 2003.  
BRAS P-L., «Notre système de soins sera-t-il mieux gouverné? » in *Droit social*, novembre 2004, n°11, p.967  
HUSSON M., «la santé: un bien supérieur?» in *Chroniques internationales de l'IRES*, n°91, novembre 2004.  
*Protection sociale Informations*, «Gestion du risque à la CNAM», 20 avril 2005, p. 8.

## HOMICKÓ ÁRPÁD OLIVÉR

## A FRANCIA EGÉSZSÉGBIZTOSÍTÁS SZABÁLYOZÁSA

## (Összefoglalás)

A francia egészségügyi rendszeren belül a betegbiztosítás leírását és elemzését kíséreltem meg a 2004. augusztus 9-ei Közegészségügyi törvényre és a 2004. augusztus 13-ai Betegbiztosítási törvényre tekintettel. Az egészséghez való jog alapvető emberi jog, ezt minden államnak garantálni kell, amit az egészségügyi intézményrendszer fenntartásával és működtetésével valósítanak meg.

A francia szakirodalom egészségügyi rendszerekre vonatkozó csoportosítása megkülönbözteti az angol nemzeti egészségügyi rendszert (NHS – National Health System), a piaci alapon működő Egyesült Államokban létező modellt és az ún. német modellt. A francia megoldás a német szabályozási modellhez áll a legközelebb, tekintettel azonban az országban található sajátosságokra.

A francia egészségügyi rendszerben a biztosítási védelmet jövedelemtől függő járulékokkal finanszírozzák, hasonlóan számos más Európai Unió tagállamhoz, azonban a finanszírozást többszereplős kötelező betegpénztárak bonyolítják le foglalkozási ágak szerint, amelyek szabályozóan avatkoznak be az egészségügyi rendszerbe is. A francia rendszer alapja egy többszereplős fekvőbeteg ellátás, amelyben közösségi és független egyéni közhasznú fenntartók biztosítják az ellátás nagy részét. A francia sajátosságok közé tartozik, hogy a betegbiztosítás kiadásainak jó egyharmadát adóhoz hasonló járulékokkal finanszírozzák, ami lényegében egy egységbiztosítás. Ezzel azonban a kötelező betegpénztárak az ellátási ráfordításoknak csak egy részét fedezik. Ezért a franciák 90 százaléka egy kiegészítő biztosítást köthet, fejkvóták alapján. E kiegészítő biztosítások kétharmadát szövetkezeti pénztárak kezelik. Az úgynevezett kiegészítő szektor (amelyhez a kereskedelmi magánbiztosítások is számítanak) az egészségügyi kiadások 11 százalékát finanszírozzák. Említésre méltó ezen kívül a Franciaországban bevezetett ún. állami alapbiztosítás (Couverture Maladie Universelle – CMU), amely vállalja azok járulékait a kötelező és (alaptarifával) a kiegészítő biztosításhoz, akiknek az évi jövedelme nem halad meg egy bizonyos rászorultsági szintet. A fekvőbeteg szektorban domináló közösségi kórházügyet központilag, államilag koordinálják és gyakran sürgősségi ambulanciaként működtetik.

A francia rendszerben erősen érvényesül a szolidaritás elve, amely az állami alapbiztosítás (CMU) sajátos rendszerével magyarázható, amely a rászoruló számára díjtalan alapbiztosítást jelent. A kiegészítő biztosítások intézményesítve vannak, de Franciaországban a verseny az egészségbiztosítás területén korlátozott. A fennálló rendszer mindenki számára egyenlő hozzáférést biztosít az ellátási szolgáltatásokhoz. Franciaországban nincs szó a betegpénztárak versengéséről. A

cél az egy kézből vezérelt betegbiztosítási politika, vagyis a központi, állami beavatkozásnak fontos szerepe van. Az ambuláns szolgáltatókkal való szerződéspolitika és a fekvőbeteg szektor szabályozása részben regionalizált; de központilag irányított marad. A verseny a szabadfoglalkozású szolgáltatókra és a kiegészítő biztosítási szektorra korlátozott marad, ami a járulék-szubvencionálással szociálisan szabályozott.



KUN ATTILA

## A vállalati társadalmi felelősség (CSR) mozgatói, avagy az állami szabályozás „kálváriája”?

### *1. Bevezetés*

Paradox helyzet látszik kirajzolódni a vállalatok társadalmi felelősségének, avagy a CSR-nek („Corporate Social Responsibility”) a napjainkra a közvélemény által egyébként fokról-fokra éberebben figyelt „arénájában”. Ebben az arénában – elsősre legalábbis mindenképpen úgy tűnik – az állam manapság egyre kisebb szerepet tud, illetve akar vállalni. Miközben a jóléti államokban hagyomány (illetve az volt), hogy a privát társadalmi aktorok, jogalanyok – köztük a vállalatok – társadalmi, szociális felelősségét elsősorban maga az állam kényszeríti ki többek között jogalkotás útján (egy ilyen jellegadó példa a munkajog), addig napjainkra sokkal divatosabbá, köznapibbá vált a vállalatok „önkéntes” társadalmi felelőssége, azaz a CSR emlegetése. A multinacionális vállalatok által behálózott globalizált világban a keményen „szabályozó” nemzetállam terepvesztése kézzel fogható. Ehelyütt talán elegendő csak néhány okot említenünk bevezetőként. Egyrészt az államok gazdasági fejlődésének egyre jelentősebb komponensét jelentik az e vállalatok által megtestesített közvetlen külföldi tőkebefektetések (FDI<sup>1</sup>). Ezek megszerzésért, elhódításáért az egyes államok egyfajta – gyakran a munkavállalói (vagy éppen környezetvédelmi) jogok kárára eszkalálódó – tisztességtelen, negatív költségcsökkentési, deregulációs versenybe bocsátkoznak („race to the bottom”). Másrészt az is nyilvánvaló, hogy a modern multinacionális vállalatok, hatalmas, gyakran az egyes államokét is felülmúló gazdasági forgalmukkal immár nem csak gazdasági, de a politikai, társadalmi mezőben is az államok „kihívóiként” tudnak fellépni.<sup>2</sup> Tény tehát, hogy napjainkra mindenképpen nyomás alá került és átgondolásra szorul a vállalatok és az állam, illetve az állami szabályozás kapcsolata, különös figyelemmel a szociális felelősség témájára. Ide kapcsolódnak a jóléti állam haláláról, vagy legalábbis hanyatlásáról szóló gondolatok is.<sup>3</sup> Cséfalvay Zoltán erről így ír: „A globalizáció korában a jóléti állam – részben a tömegtermelés és a keresletélénkítő gazdaságpolitika válsága, illetve a helyükbe lépő új, rugalmas termelési eljárások

<sup>1</sup> Foreign Direct Investment – külföldi működőtőke-befektetés.

<sup>2</sup> ELIAS, Juanita (2003) p. 289.

<sup>3</sup> FEKETE LÁSZLÓ (2005) 142. p.

és a szabadpiaci neoliberális gazdaságpolitika megjelenése, részben pedig, a jóléti intézményrendszer elbürokratizálódása és rugalmatlansága miatt – válságba jutott.”<sup>4</sup> A globalizáció szakirodalmában gyakran megjelenik még a némileg populáris, hatásvadász, ám nem megalapozatlan „csöndes hatalomátvétel” kifejezés is, találóan utalva az állam és multinacionális cégek megváltozott kapcsolatára, a felborult erőegyensúlyra.<sup>5</sup>

Az első mondatban említett paradoxon tehát abban rejlik, hogy noha a társadalmi, szociális felelősség, illetve annak kikényszerítésének kérdése elsősorban tradicionálisan a közügyekért rendeltetésénél fogva felelős demokratikus államok „ügye” lenne, ma mégis úgy hallunk egyre többet „CSR”-ről, azaz vállalati társadalmi felelősségről, hogy annak elsősorban „önkéntes”, az államtól független oldala domborodik ki. Holott nyilvánvaló, hogy míg az állam eredendően a „köz” szolgálja kellene hogy legyen, addig a piaci vállalat alapvetően mindig is a tulajdonosi önös magánérdek princípiumán szerveződik. Zadek egyenesen „szabályozási krízisnek” nevezi azt a jelenséget, hogy párhuzamosan nőnek a vállalatokkal szembeni társadalmi elvárások, illetve csökken és válik inadekváttá a hagyományos szabályozórendszer arra, hogy alkalmazkodjon ezekhez az elvárásokhoz.<sup>6</sup>

Mindezekre tekintettel jelen írás két egymáshoz szorosan kapcsolódó kérdést kíván körüljárni. Egyrészt azt vizsgálja, hogy az állam általi kényszer mellett, avagy helyett milyen egyéb megfontolások, okok vihetnek egy multinacionális vállalatot a társadalmi felelősség útjára. Másrészt igyekszünk rámutatni arra, hogy az államnak mégis milyen szerepe lehet a megváltozott körülmények közepette a CSR-arenában.

## *2. A társadalmilag felelős vállalati magatartás (CSR) lehetséges okai*

### *2.1. A CSR meghatározása*

„A vállalatoknak a társadalomban betöltött szerepe a XXI. század legfontosabb és legvitásabb közpolitikai kérdése” – ezzel a megállapítással kezdi Simon Zadek, a CSR egyik ismert szakértője a „civil vállalatokról” szóló könyvét.<sup>7</sup> Mindez természetesen igaz, ugyanakkor látnunk kell, hogy a CSR irodalmában megfogalmazott definíciók többsége mégis kevés közpolitikai relevanciával bír. E definíciók döntő hányada az önkéntességre helyezi a hangsúlyt, illetve csak limitált szerepet szán a jognak és a közpolitikának a CSR előmozdításában. Ehelyütt nem bocsátkozunk a CSR definícióinak mélyreható elemzésébe, csupán illusztrációként említünk néhány mérvadó meghatározást. Csak megjegyezzük egyébként, hogy az átfogó

<sup>4</sup> CSÉFALVAY ZOLTÁN (2004a). 234. p.

<sup>5</sup> WEDDERBURN, LORD (2002) 44. p.

<sup>6</sup> ZADEK, SIMON (2001) 91. p.

<sup>7</sup> ZADEK, SIMON (2001) 1. p.



CSR-jelenség definiálása annyira nehéz, hogy számos mérvadó CSR-el foglalkozó szakirodalmi mű is a definíció-alkotás szinte lehetetlenségére hívja fel a figyelmet.<sup>8</sup>

A CSR közös EU-s értelmezése, definíciója szerint e fogalom jelentése, hogy a vállalatok önkéntesen szociális és környezeti szempontokat érvényesítenek üzleti tevékenységükben és a partnereikkel fenntartott kapcsolatokban.<sup>9</sup> Az EU-s megközelítés másik fontos eleme, hogy a CSR-követő vállalatok a törvényi követelmények teljesítésén túlmenő mértékben fektetnek be az emberi tőke, a környezet és az érdekelt felekkel való kapcsolataik fejlesztésébe.

Mindemellett megemlítendő a CSR egyik klasszikus, Archie Caroll nevéhez fűződő definíciója, ami tulajdonképpen a „legkisebb közös nevező”<sup>10</sup> a CSR irodalmában. Ennek értelmében *a vállalatok felelősségének négy fő iránya* van:<sup>11</sup>

- a) Gazdasági: a profittermelés a részvényesek részére, munkahelyek biztosítása a munkavállalók számára, jó minőségű termékek és szolgáltatások kínálása a fogyasztók részére stb.
- b) Jogi: az illető ország jogának, üzleti „játékszabályainak” betartása.
- c) Etikai: akkor is megfelelően, igazságosan és tisztességesen tevékenykedni, amikor a jog erre éppen nem kényszerít.
- d) Filantróp: teljesen önkéntes hozzájárulás bizonyos szociális, oktatási, rekreációs vagy kulturális jellegű társadalmi célokhoz.

Mindebből a) és b) a kötelező, elemi erejű felelősség, c) az „elvárt”, d) pedig az „kívánatos” kategóriájába tartozik. Szempontunkból ennek a definíciónak két fő erenye is van: egyrészt felismeri a jelenség rétegzettségét, összetettségét, multidiszciplinaritását, másrészt teret ad – még ha csak parciálisan is – a jogi vonatkozású megfontolásoknak, a CSR jogi dimenziójának.

Ehelyütt érdemes utalni arra is, hogy azért vannak a CSR-nek a jogi aspektust sokkal jobban kidomborító megközelítései is. Egy ilyen megközelítés szellemében a vállalatokat mindenkor mesterséges entitásokként kell kezelnünk, melyek az állam kreálmányai, működési „engedélyüket” az állam adja jogi felhatalmazás útján (mintegy „privilegiumként”), gyakorolva szuverenitását. Ilyenformán, mintegy „hálából” elvileg a vállalatok is kötelesek lennének szintén a köz ügyét is szolgálni.<sup>12</sup> Ezt a megközelítést nevezi a CSR irodalma a „társasági jog koncessziós teóriájának”.<sup>13</sup> Nem igényel különösebb kommentárt az, hogy az ilyesfajta ideológiai megközelítések manapság sajnos csekély relevanciával bírnak. Persze a jognak a CSR-hez való viszonyáról ismereteseek merőben más, ám nem kevésbé sarkos fel fogások is. Bakan leszögezzi például, hogy „a jog kifejezetten gátolja a részvénytár-

<sup>8</sup> Így például HABISCH, ANDRÉ és JONKER, JAN (2005) 7. p.

<sup>9</sup> COM(2001) 366; European Commission, Green Paper „Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility”.

<sup>10</sup> Ilyenként említi MATTEN, DIRK / MOON, JEREMY (2005) 338. p.

<sup>11</sup> MATTEN, DIRK / CRANE, ANDREW / CHAPPLE, WENDY (2003) 110. p. (Idézik Caroll 1979-es elméletét.)

<sup>12</sup> A gondolatmenetet ismerteti FEKETE LÁSZLÓ (2005) 141. p.

<sup>13</sup> Solomon és Collins elméleteit idézi CROUCH, COLIN (2006) 16. p.

saságok társadalmi felelősségvállalását.” Majd Robert Hinkley, társasági joggal foglalkozó ügyvédet citálva így folytatja: „A világ több száz társasági törvénye csaknem mind ugyanúgy rögzíti a cégek mozgásterét: a lehető legtöbb pénzt gyártani a részvényesek számára.”<sup>14</sup>

E rövid fogalmi áttekintésből is látható, hogy a már-már „divattá” váló vállalati társadalmi felelősség (CSR) előmozdításában a jognak csak korlátozott szerepe van. Különösen nehézkes ezt elfogadni Európában, ahol a jóléti jellegű jogi szabályozásnak igen erős hagyományai vannak, míg a CSR-nek kevesebb. Valóban, a „liberális”, önkéntes CSR tagadhatatlanul angolszász eredetű koncepció, gyökerei az USA-ból erednek. Európában még mindig némileg idegen és újszerű a CSR nyelvezete, megközelítése, noha az futótűzként terjed, és immár több mint 6 éve az EU is azon dolgozik, hogy a CSR európai koncepciója is kikristályosodjon.<sup>15</sup> Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy a vállalatok társadalmi beágyazottsága elmaradna Európában az amerikai színvonaltól, sőt. A különbség csupán abban áll, hogy egyrészt Európában ennek tradicionális formáit eddig nem a CSR modern nyelvezetén tematizálták, másrészt jellemző, hogy Európában a vállalatok társadalmi felelősségének jelentékeny hányadát hagyományosan a jog (pl. munkajog) kényszerítette, illetve kényszeríti ki intézményesített módon. Minderre tekintettel Matten és Moon<sup>16</sup> meggyőzően tesz különbséget ún. explicit és implicit CSR között. Implicit CSR-nek nevezik azt, ami a vállalatok társadalmi felelősségéből tulajdonképpen „kodifikált”, azaz jogi megfogalmazást, intézményesítést és kikényszerítést nyert az egyes államokban (ilyenformán az implicit CSR egyik fő komponense a munkajog rendszere is<sup>17</sup>), míg explicit CSR-nek bélyegzik a főként önkéntes, menedzseri szemléletű vállalati CSR-politikák végeláthatatlanul színes halmazát. Európában az implicit CSR hagyományosan lefedi a CSR-diskurzus jelentős hányadát, és némileg fölöslegessé teszi az USA-ban egyébként hangsúlyosabb explicit, önkéntes CSR túlhangsúlyozását. Ugyanakkor Európában is nyilvánvaló a változás: egyrészt szembeötlő a jóléti állam visszaszorulása és a szociális szabályozás deficitje, másrészt pedig tény az önkéntes vállalati CSR-programok és az ún. CSR-ipar<sup>18</sup> elburjánzása. Utóbbi két körülmény kétség kívül az állam, a piac és a társadalom „háromszögének”, viszonyának átgondolására készíttet. Sőt egyes meglátások szerint a CSR lényege épp az, hogy rámutat az alapvető társadalmi intézmények

<sup>14</sup> BAKAN, JOEL (2005) 47. p. Máshol így ír Bakan: „....a cégvezetők arra vannak kényszerülve, hogy cégük és részvényeseik érdekeit minden más elé helyezték, a társadalmi felelősségvállalás (ha őszinte és valódi) számukra tiltott, kivéve persze, ha csak eszköz a még több haszon elérése érdekében.” i. m. 45. p.

<sup>15</sup> Lásd ehhez bővebben KUN ATTILA: A vállalati szociális elkötelezettség tematizálásának alapvonalai az Európai Unióban. *Jogelméleti Szemle*, 2004/1.

<sup>16</sup> MATTEN, DIRK / MOON, JEREMY (2005) 336. p.

<sup>17</sup> Uo. 349. p.

<sup>18</sup> A szakirodalom a „CSR-ipar” kifejezés alatt általában a CSR-re specializálódó tanácsadó (konzultáns) üzleti vállalkozások elszaporodását, az ún. multi-stakeholder partnerségek és dialógusok „divatját”, valamint a CSR témájú standardok, konferenciák, hírlevelek stb. végeláthatatlan halmazát érti.

közötti egyensúly „rekonfigurálásának” szükségességére.<sup>19</sup> Tény tehát, hogy az implicit és az explicit CSR versengő kategóriák, és napjainkban sokkal inkább az explicit CSR globális divatját éljük, és a változó társadalmi, gazdasági folyamatok (lásd pl. globalizáció, munkaerőpiaci flexibilitás, dereguláció) is utóbbinak kedveznek, némiképp leértékelve a jog tradicionális szerepét. Ma már a CSR-aréna egy nyitott, fragmentált, komplex, többdimenziós folyamat, ahol már messze nem kizárólagosan az állam és a közpolitika érvényesíti a vállalatok társadalmi felelőségét, hanem számos egyéb tényező motiválja a felelős vállalati magatartást, szociális önszabályozást.

Mielőtt áttekintenénk a CSR előmozdításában kulcsszerepet játszó, az állami/jogi kényszeren túlmutató okok, motivációk körét, szükséges megismernünk a CSR-irodalom egy másik paradigmáját. Ennek értelmében szociológiai tényként kell elfogadnunk, hogy a vállalat több, mint pusztán gazdasági társaság. Szélesebb kontextusban vizsgálódva – hisz maga a vállalat sem egy vákuumban létezik – a vállalat valójában mindenkor egy „szervezet”, vagy „társulás”<sup>20</sup>, amely tágabb környezetével nem kizárólag a piaci mechanizmusokon keresztül érintkezik, hanem széles és sűrűn fonott társadalmi kapcsolatszövedékbe, összetett érdekszerkezetbe illeszkedik, illetve ezen kapcsolatok és érdekek hálójában működik.<sup>21</sup> Ennek megfelelően a CSR stratégiai felvállalása mindenkor mélyreható szervezeti változást igényel.<sup>22</sup>

Másképpen megfogalmazva mindezt: a CSR irodalma nagyban épít az ún. „stakeholder”-elméletekre.<sup>23</sup> Ezek értelmében a vállalat több, mint pusztán a részvényesek („shareholder”) érdekeinek maximalizálására (értsd: profitmaximalizálásra) rendeltetett formáció. A vállalatnak az is hivatása lenne, hogy a részvényesek („shareholder”) érdekeinek maximalizálása mellett szolgálja a vállalat egyéb érdekeltjeinek („stakeholder”) szempontjait is. Érdekelt („stakeholder”) pedig minden személy és szervezet, amelyre kihat a vállalat működése, vagy amelyek maguk kihatnak a vállalat működésére.<sup>24</sup> A „stakeholderek” köre felöleli a munkavállalókat elsődlegesen, továbbá a fogyasztókat, társadalmi szervezeteket, NGO-kat, a helyi közösségeket, üzleti partnereket stb. A társadalmilag felelős vállalat imázsából, stratégiájából ma már nem hiányozhat a „stakeholderek” minél szélesebb körét bevonó partnerség, dialógus. Barnard és Deakin<sup>25</sup> mindezt úgy értelmezi, hogy a vállalatnak a részvényesek pénzügyi érdekén túl van egyfajta saját, szerve-

<sup>19</sup> HABISCH, ANDRÉ és JONKER, JAN (2005) 2. p.

<sup>20</sup> Más szerzők egyenesen „politikumoknak” („polities”) titulálják a vállalatokat, hiszen érdekcsoportokból állnak, jogok és kötelezettségek rendszerét testesítik meg, illetve maguk is valamifajta szabályozási rendszerek („governance system”). Lásd ehhez AGUILERA, RUTH V. / RUPP, DEBORAH E. / WILLIAMS, CYNTHIA A. / GASNAPATHI, JYOTI (2005) 2. p.

<sup>21</sup> Lásd ehhez bővebben CROUCH, COLIN (2006)

<sup>22</sup> „...CSR in that sense is about organizational change”, ROOM, NIGEL (2005) 330. p.

<sup>23</sup> A „stakeholder”-elmélet egyik első és sokat idézett, klasszikus megfogalmazása Freeman nevéhez fűződik 1984-ből. FREEMAN, R. E.: *Strategic Mangement: A stakeholder approach.*, Boston: Pitman publishing).

<sup>24</sup> *Corporate Social Responsibility in Context* (2005) 30. p.

<sup>25</sup> Vö. BARNARD, CATHERINE / DEAKIN, SIMON (2002) 132. p.

zeti jellegű önérdeke is, mégpedig, hogy összhangba hozza, harmonizálja a vállalat működésének összes érdekelti csoportja által képviselt szempontokat, perspektívákat. Zadek megfogalmazásában a vállalatok valójában a „stakeholderek” érdekeinek mediátorai.<sup>26</sup> Folytatva Barnard és Deakin érvelését: ezen érdekek között elvileg egyik kör érdekei – még a részvényeseké sem – előbbre valók a többiénél, azaz végső soron a vállalatnak egy általános, köz-szerű érdeket kellene szolgálnia. A vállalat valódi funkciója tehát csak szélesebb környezetébe, szervezeti dinamikájába ágyazva mutatható ki igazán. Mindez pedig minden szűklátókörűség levetkőzését, és multidiszciplináris megközelítési módot igényel.<sup>27</sup> A vállalatok és a társadalom permanens interakciója arra készteti a vizsgálódót, hogy összefüggéseiben értelmezze egyrészt a társadalomra (a „közre”, vagy akár a jogra) gyakorolt vállalati hatásokat, illetve a társadalomnak (a „köznek”, a jognak stb.) a vállalatokra gyakorolt hatását.

A fentebb vázolt „stakeholder”-gondolat, illetve a vállalat, mint „szervezet” felfogása rendkívül hasznos lehet annak a megértésében is, hogy a vállalatra ható, adott esetben a társadalmi felelősség irányába is mozdító belső és külső érdekek, hatások, befolyások komplex hálójában a jog messze nem kizárólagos, de talán ma már nem is feltétlenül meghatározó tényező. A társadalmilag felelős vállalat „felépítése” a globalizáció korában már nem elsősorban jogi meghatározottságú folyamat, hanem egy összetett, állandó változásban, mozgásban lévő képlékeny, sokszereplős és kimenetelét tekintve is sokszor bizonytalan folyamat. Zadek felfogásában az ún. „civil vállalat” nem más, mint a szervezeti tanulás és változás dinamikus folyamata.<sup>28</sup> Sőt, Zadek odáig megy, hogy a „vállalat” elnevezés helyett olyan új megjelöléseket vet fel, miszerint a vállalatok valójában inkább „érték-hálók” („value-webs”) vagy „érdekek közösségei” („communities-of-interests”).<sup>29</sup>

Ugyanakkor tekintettel kell lennünk a másik irányú folyamatra is: nem csak a jog hathat a vállalatokra, hanem a vállalatok is hatnak a jogra. Míg előbbi folyamat egyre gyengül manapság, addig utóbbi talán egyre intenzívebb: a vállalati szociális önszabályozás informális súlya (netán „divatja”) „megroppanthatja”, alááshatja a hagyományosan szociális felelősségre kényszerítő jogi szabályozások (pl. munkajog) tekintélyét. Különösen igaz ez a multinacionális vállalatok korában. Mindezt persze klasszikus jogászai gondolkodással elfogadni némileg keserves, ám tény, hogy a jog szerepe csökkent, illetve nagyban átalakult a szociális felelősség kikényszerítése terén. A következőkben azt igyekszünk összefoglalni, hogy ha nem (csak) a jog, akkor milyen egyéb tényezők serkenthetik a szociálisan felelős vállalati szerep kialakítását a globalizáció korában. Nyilvánvaló, hogy a kérdés maga nem tisztán jogi megközelítésű vizsgálódást indukál, ugyanakkor talán kár lenne vitatni, hogy a problémának milyen meghatározó szerepe lehet abban, hogy jobban megértsük a jog és az állam szerepének alapvető átalakulásait – vagy kijelenthetjük

<sup>26</sup> ZADEK, SIMON (2001) 140. p.

<sup>27</sup> A CSR multidiszciplináris jellegének hangsúlyozásához lásd kibontva CROUCH, COLIN (2006).

<sup>28</sup> ZADEK, SIMON (2001) 148. p.

<sup>29</sup> Uo. 219. p.

nyugodtan: pozícióinak gyengülését –, melyekkel napjainkban mindenképpen szembe kell néznünk. Az egész CSR-diskurzus ilyenformán egy olyan „állatorvosi ló”, amelyen jól kimutathatóak a jelenlegi nemzetközi szociális jogok gyengeségei, dilemmái, kihívásai is.

## 2.2. A társadalmilag felelős vállalat miértjei

A következőkben azokat az elvileg lehetséges okokat igyekszünk számba venni, amelyek a globalizáció korában a társadalmilag felelős vállalati hozzáállás kiépítését a jog mellett, esetleg helyett motiválhatják, magyarázhatják. A kép nem kíván teljes körű lenni, hisz nem is nagyon lehetne az, figyelembe véve a jelenség (CSR) rendkívüli összetettségét. A felsorolás fontossági, vagy jelentőségbeli sorrendet sem jelent(het), csupán megkísérli felvillantani a legfontosabb, legjellemzőbb lehetséges CSR-mozgatókat. A motivációk a valóságban természetesen keverednek, és mindenkor vállalat-, kontextus-, illetve adott esetben ország-, vagy ágazat-specifikusak. Az alábbi „tablószerű” áttekintés elsődleges célja, hogy rámutasson arra, illetve érzékeltesse azt, hogy a társadalmilag felelős vállalati magatartásra kényszerítő, stabil, intézményesített jogi szempontoktól különböző motivációk mind egyenként, mind összhatásukban esetlegesen, bizonytalanok, szelektívek, s mint ilyenek, önmagukban és általános érvennyel alkalmatlanok a megbízható, valós vállalati társadalmi felelősség előmozdításra. Ugyanakkor nincs „varázsrecept” a társadalmilag felelős vállalat kimunkálására, Zadek megállapításaival egyetértve leszögezhető, hogy mindig az okok egyedi, speciális (olykor akár „véletlen”), „koktélja” vezethet eredményre.<sup>30</sup> Hozzátehetjük: esetleges az, hogy a jog ebben a konstellációban mekkora szerepet játszik, de bizonyosan nem abszolút jellegűt; sőt feltehetően fokozatosan szerényebbet.

a) *CSR, mint „elterelő hadművelet” – a társadalmi kritika elhárítása, „reakció”,<sup>31</sup> defenzív vállalati magatartás.* Az utóbbi időkben gyakran érte társadalmi kritika az egyes multinacionális vállalatokat, megszorodtak a fogyasztói bojkottok, civil kampányok (pl. megemlíthető a 90-es évekbeli nagy Nike-ellenes kampány, vagy akár a Nestlé, a Monsanto elleni nyomás stb.). A multinacionális vállalatok egyre érzékenyebbek a hírnevüket, reputációjukat érő csorbákra. Manapság a márkanév (a „brand”) talán a legfontosabb és egyben legtörékenyebb „vagyon” a multinacionális cégeknek. A multinacionális cégek körül kialakuló beszállítói hálózatok e körben két fontos következménnyel járnak: egyrészt elmondható, hogy a multinacionális cégek tevékenységeik jelentős részét kiszervezik, és csak a stratégiai jelentőségű funkciókat tartják meg. Mindennek az a következménye, hogy a jogilag diffúz, némileg széteső, dinamikus és áttekinthetetlen vállalahálózatot már leginkább csupán a márkanév

<sup>30</sup> ZADEK, SIMON (2001) 11. p.

<sup>31</sup> A „reaktív”, illetve a későbbiekben tárgyalandó „proaktív” CSR közötti distinkcióhoz lásd AGUILERA, RUTH V. / RUPP, DEBORAH E. / WILLIAMS, CYNTHIA A. / GANAPATHI, JYOTI (2005) 5. p.

fűzi egybe valamelyest. Másik oldalról tény, hogy a beszállítói láncok meghosszabbodásával, a központi kontroll csökkenésével egyenes arányban nőtt a márkacégek sebezhetősége. A gyakran fejlődő államokban lévő beszállítók olykor „sweatshopokban”<sup>32</sup> dolgoztatnak, kijátsszák az alapvető munkajogi vagy környezetvédelmi standardokat, és nem ritkák az emberi jogi visszaélések sem. Az e visszaállásokra mind jobban „harapó”, mind aktívabb civil társadalom, emberi jogi NGO-k, illetve a média pedig globálisan felfedik és kommunikálják ezeket a visszaéléseket, olykor jelentékeny kárt, reputáció-csökkenést okozva a márkacégeknek. Sok cég csak az ilyen botrányokra válaszol, önvédelmi jelleggel kezdett, illetve kezd foglalkozni a CSR-el. Habisch és Jonker ugyanakkor leszögezi, hogy manapság azonban a CSR már van annyira érett, hogy a pusztán defenzív stratégiák már nem lehetnek elégséges válaszok.<sup>33</sup> Az igazi CSR tehát nem holmi „gyorsjavítás”,<sup>34</sup> hanem a vállalati kultúra integráns része. Másképpen: a társadalmi környezettel („stakeholderek”) szemben nem annyira „kapkodva” védekezni a célszerű, mint inkább partnerségre lépni velük.

b) *CSR, mint dupla legitimációs elv, legitimitás-menedzsment.* A sikeres vállalati CSR-politika által nyert társadalmi reputáció segíthet megerősíteni a vállalat társadalmi elfogadását (legitimitását), azaz kvázi igazolhatja ezáltal a vállalat az államtól nyert „működési engedélyét”. Manapság a globalizáció legnagyobb haszonélvezői kétség kívül a multinacionális vállalatok, és ezáltal a társadalom szemében illegitimnek tűnhetne, hogy a globalizáció társadalmi „költségeihez” viszont nem – vagy kevésbé – járulnak hozzá.<sup>35</sup> Sajnos, manapság a legitimációs menedzsment nagyban a kommunikáción múlik:<sup>36</sup> sokszor olcsóbb, kifizetődőbb megteremtteni a felelős viselkedés látszatát, mint valóban felelősen működni. A CSR legitimációs funkciója másik oldalról tágabb perspektívában is értelmezhető: átfogóbb értelemben a CSR a kapitalizmus legitimitását is elősegítheti, hisz egyfajta „emberi arcot”, etikus imázst kölcsönözhet a nyers kapitalista piaci versengésnek.<sup>37</sup>

c) *CSR, mint rizikó-menedzsment.* Ez tulajdonképpen a CSR „proaktív”<sup>38</sup> megközelítése. Ennek értelmében a CSR a társadalmi tőke építésének egy eszköze, amely segíthet elkerülni az esetleges „társadalmi felelőtlenség” (vagy annak bélyege, vádja) esetén fenyegető botrányokat, a vállalat elleni jogi eljárásokat,

<sup>32</sup> „Sweatshops”: leginkább ázsiai és latin-amerikai „munkásnyúzó”, „kiszípolyozó” beszállító üzemekre utal a kifejezés, melyek fokozatosan az emberjogi és globalizáció-kritikus csoportosulások fókuszába kerültek. Az ilyen harmadik világbeli munkahelyeken jellemző a munkajogi normák semmibevétele, az alulfizettség, az ellentételezés nélküli túlmunkáltatás stb.

<sup>33</sup> HABISCH, ANDRÉ és JONKER, JAN (2005) 5. p.

<sup>34</sup> Vállalati szociális felelősség, illetve munkahelyi biztonság és egészségvédelem, Facts, TE-58-04-740-HU-C. <http://agency.osha.eu.int> 2. p.

<sup>35</sup> Lásd ehhez HABISCH, ANDRÉ és JONKER, JAN (2005) 6. p.

<sup>36</sup> LENSSEN, GILBERT / VOROBAY, VOLODJA (2005) 359. p.

<sup>37</sup> Lásd ehhez LESTER THUROW: *The Future of Capitalism* c. művét idézi Avery, Chris (2000) 73. p.

<sup>38</sup> A CSR-el kapcsolatos vállalati attitűd proaktív jellegéről lásd bővebben UTTING, PETER (2005) 378. p.

és úgy általában az olyan kellemetlen helyzeteket, kockázatokat, amelyek a CSR-t figyelmen kívül hagyó cégeket fenyegethetik. A CSR ebben a felfogásban sokkal inkább egyfajta vállalati protekcionizmus, mint igazi elkötelezettség.<sup>39</sup> A rizikó-menedzsment egy másik, jellemző aspektusa például az is, hogy „napjaink öldöklő versenykörülményei között egyre több nemzetközi vállalat ismeri fel a munkaegészségügyi megelőzésben rejlő anyagi lehetőségeket.”<sup>40</sup> Utóbbi is a vállalati jóléti politikák egy fontos aspektusaként jelentkezhet, hiszen a prevenció hosszabb távú kifizetődését<sup>41</sup> e téren (munkahelyi biztonság és egészségvédelem, mint a CSR szerves része<sup>42</sup>) is egyre több cég tudatosítja. A CSR, mint rizikó- vagy kockázat-menedzsment jó tanulási folyamat a vállalat számára, segít előre jelezni a változásokat, fokozza a vállalat „intelligenciáját”, „érzékenységet”,<sup>43</sup> lerövidíti reakcióidejét bizonyos változások esetén.

d) *CSR, mint „előre menekülés”*. A CSR rizikó- vagy kockázat-menedzsment funkcióját egy sajátos aspektusban is értelmezhetjük. Tény, hogy a vállalatok sokszor félelemmel viseltetnek az új szociális indíttatású jogi szabályozások irányában, azok lehetőségét fenyegetésként élik meg, inkább preferálják a szociális kérdések saját kontroll alatt tartását. Az új jogi szabályozás többletkötelezettségeket, megnövekedő költségeket jelenthet. Éppen ezért a legtöbb vállalat preferálja, hogy célszerűbb mindig „egy lépéssel előre járni” a szociális felelősség terén, mint a kormányzat, vagy a jogalkotás.<sup>44</sup> Sokkal ésszerűbb, praktikusabb és egyszerűbb előjelezni, kivédeni a társadalmi, jogi nyomást, „előfoglalni” a jogi szabályozás lehetséges tereit, önként válaszolni a kihívásokra, azaz a CSR felvállalásával az önszabályozás útjára lépni, mint „kivárni” a direktbb jogi szabályozás merevebb kényszerét (Crouch ezt nevezi „pro-CSR” nézőpontnak<sup>45</sup>). A CSR ilyenformán a szabályozási rések és vákuumok önkéntes kitöltését is jelentheti, illetve egyszerűen elháríthatja a „köz” figyelmét arról, hogy keményebb, átfogóbb jogi szabályozást igényeljen bizonyos szociális jellegű problémák megoldására. Vagy ahogy Bakan fogalmaz: „Az üzleti élet erre válaszul felkarolta a vállalatok társadalmi felelősségének gondolatát: az előre menekülés tűnt számukra a legjobb stratégiának, amivel visszaszerezhetik az emberek beléjük vetett bizalmát és elvehetik a kedvüket az állami ellenőrzés követelésétől.”<sup>46</sup> Természetesen nem állítjuk, hogy a CSR-el tördő egyes vállalatok mindenkor ilyen „sötét összeesküvés” részesei, ugyanakkor nem nehéz belátni, hogy az önkéntes CSR-programok összességének álta-

<sup>39</sup> HAWKINS, DAVID E. (2006) 5. p.

<sup>40</sup> POÓR JÓZSEF (2006) p. 34.

<sup>41</sup> Az ún. „prevention pays off” megközelítés igen népszerű a munkavédelmi szakemberek körében.

<sup>42</sup> Vállalati szociális felelősség, illetve munkahelyi biztonság és egészségvédelem, Facts, TE-58-04-740-HU-C. <http://agency.osha.eu.int>

<sup>43</sup> CROUCH, COLIN (2006) 25. p. (Idézi Kytile és John meglátásait).

<sup>44</sup> Lásd ehhez MATTEN, DIRK / MOON, JEREMY (2005) 345. p.

<sup>45</sup> CROUCH, COLIN (2006) 14. p.

<sup>46</sup> BAKAN, JOEL (2005) 29. p.

lános társadalmi szinten valóban lehet egy ilyen „figyelemelterelő”, „előfogláló” következménye.

e) *CSR, mint produktív faktor („business case for CSR”).* Üzleti körökben talán ez a manapság legnépszerűbb – és kevésbé elméleti – érv a CSR mellett. Röviden megfogalmazva ez a gyakorlatias megfontolás arra utal, hogy a morális értelemben „jó” üzlet könnyen lehet hosszú távon gazdaságilag is „jó” üzlet.<sup>47</sup> Ilyen értelemben a CSR nem más, mint egyfajta „megvilágosodott”, intelligens vállalati önérték, hosszú távú profitfaktor. E megközelítés szerint a CSR-politikákról a vállalatok nem annyira a jó és rossz dilemmájából, mint inkább a megéri vagy nem éri meg dilemmájából határoznak. A CSR-el a vállalat építi a társadalmi tőkéjét is, illetve egyfajta „win-win” helyzetet teremthet azáltal, hogy ami jó lehet a társadalomnak (egyes CSR-akciók), az jó lehet a cégnek is: népszerűsége, sikere esetén profitot termelhet. A vállalatvezetők ezt gyakran így nevezik: „profits-with-principles”, azaz profit, elvekkel.<sup>48</sup> A CSR elméletében ezt a megközelítést nevezik a konstruktivista szemléletnek,<sup>49</sup> míg szociálpolitikusok gyakran a szociális tényezők produktív faktorrá válásáról beszélnek. Csak egy hétköznapi munkaerőpiaci példát említve: logikus, hogy a jó munkaerő olyan vállalatnál szeretne dolgozni és megmaradni, amely szociálisan felelős és törődik alkalmazottaival. Éppen ezért sokszor a vállalatnak is megéri a felelős magatartás, hisz lojálisabb, elkötelezettebb lehet a személyi állománya, javulhat a csapat-morál. Ugyanakkor világos, hogy ez a logika nem lehet biztos garancia a tartós, megbízható, kiszámítható felelős magatartásra (felmerül például a kérdés, hogy mi lesz a társadalmi felelősség sorsa a vállalat pénzügyi krízisei idején). Van továbbá egy ennél jóval teoretikusabb ellenvetés is a fenti logika ellen, miszerint csak az számít igazán etikus cselekedetnek, ami valós költséget is jelent a vállalatnak.<sup>50</sup> Ezen megfontolás szerint az ún. „megtérülő etika” nem igazi etika (ez egyébként egybevág a kant-i nézőponttal is, miszerint csak az lehet etikus, ami érdeektől mentes<sup>51</sup>). Továbbgondolva ezt, David Korten leszögezi, hogy éppen ezért esélytelen az igazán felelős vállalat ideája a kapitalizmusban: a valóban felelős vállalat (amely tehát valóban „költ” a CSR-re) önmagát szorítja ki a piaci versengésből.<sup>52</sup> Az etikus, felelős magatartás és a piaci rentabilitás kapcsolata tehát közel sem egyértelmű és egyirányú, leegy-

<sup>47</sup> Ezen összefüggést empirikus kutatások is igazolták, melyek Orlitzky, Schmidt és Rynes nevéhez fűződnek. Őket idézi AGUILERA, RUTH V. / RUPP, DEBORAH E. / WILLIAMS, CYNTHIA A. / GANAPATHI, JYOTI (2005) 3., 26. p.; Empirikus kutatásoktól függetlenül mások (pl. Peter Sutherland, a WTO volt elnöke) egyszerűen csak kijelentik: „good business is good business”, azaz a jó üzlet az jó üzlet. Peter Sutherland-et idézi AVERY, CHRIS (2000) 27. p.

<sup>48</sup> ZADEK, SIMON (2001) 53. p.

<sup>49</sup> Említi CROUCH, COLIN (2006) 8. p. (idézte Liedtka-t).

<sup>50</sup> Lásd ehhez bővebben uo. 7. p.; Crouch ugyanitt hozzáteszi, hogy igazából intellektuálisan csak azok az esetek érdekesek, ahol valós konfliktus van a profitmaximalizálás normális rutinja és a CSR között. Ahol a CSR része a profithajhászati technikának, az nem is feltétlenül igazán felelős, etikus attitűd.

<sup>51</sup> Kant nézőpontját említi SOBCHAK, ANDRÉ (2004) 405. p.

<sup>52</sup> Kortent idézi ZADEK, SIMON (2001) 53. p.



szerűsítés volna akár azt állítani, hogy a CSR mindig biztosan piaci sikereket garantál, akár azt köbe vésni, hogy a felelőtlen vállalat gazdaságilag „halálra lenne ítélve”. Mindenesetre a „business case” dilemmája a CSR-irodalom egyik legnagyobb dilemmája, és – az egzakt válaszlehetőségek szinte lehetetlensége miatt – feltehetően még egy jó ideig az is marad.

f) *CSR, mint a „civil szabályozás” terméke.* Sullivan<sup>53</sup> érvelése szerint az emberi jogi (és fogyasztói stb.) NGO-k<sup>54</sup> multinacionális vállalatokra irányuló kampánytevékenysége „puha jogi” („soft law”) kötelezettségek kialakulását indítja meg. Itt egy olyan furcsa szabályozási rendszerrel találkozhatunk, amely tulajdonképpen, paradox módon valamiféle állam nélküli „jogot” generál. Itt ugyanis arról van szó, hogy az egyik nem-állami szféra szereplői (NGO-k, civil szervezetek) alkotnak valamiféle normarendszert egy másik nem-állami szféra (vállalatok) számára, az állam limitált bevonásával. Zadek<sup>55</sup> egyenesen „civil szabályozóknak” nevezi a CSR érdekében fellépő NGO-kat, tevékenységük eredményét pedig „nem-állami szabályozó kereteknek” („non-statutory regulatory frameworks”). Az NGO-k kampányszerű fellépéseikkel és számos egyéb módon nyomást<sup>56</sup> gyakorolnak a nagyvállalatokra. Az NGO-k egyik fő „szabályozási” eszköze az ún. „naming and shaming”<sup>57</sup> technika, azaz a „hírbekelés” útján való „megszégyenítés”. Ez a módszer egyre elfogadottabb a nemzetközi emberi jogi aktivisták körében is, hisz kétségtelen, hogy sokszor hatékonyabb eszköz, mint a direkt jogi szabályozás vagy pereskedés. Az esetlegesen emberi jogi visszaélésekbe bonyolódó multinacionális cégek magatartásának publicitása ronthatja a cég márkanevének reputációját, és ez gyakran nagyobb „fájdalom”, mint egy esetleges jogi szankció. Zadek szerint ugyanakkor az NGO-k CSR-irányultságú tevékenységének csak egyik aspektusa a fent leírt nyilvános nyomásgyakorlás. Meglátása szerint az NGO-k többek között két másik fő módon is kapcsolódhatnak a CSR-el foglalkozó vállalatokhoz: egyrészt kompetencia-alapú, szakértői tanácsadással, együttműködéssel, más-

<sup>53</sup> Lásd mindezt kibontva SULLIVAN, RORY (2003).

<sup>54</sup> Legtágabb értelemben NGO-nak tekinthető „az egyének és szervezetek minden olyan formális vagy informális csoportja, amely sem a kormányzathoz, sem a profitorientált magánszektorhoz nem tartozik”. Az UNRISD, United Nations Research Institute for Social Development, meghatározását idézi SULLIVAN, RORY (2003) 304. p.. A CSR-el foglalkoznak az átfogóbb szociális igazságért küzdő NGO-k (pl. Oxfam, Christian Aid), vagy emberi jogi NGO-k (pl. Amnesty International, Human Rights Watch, EarthRights International, Corpwatch, International Labour Rights Fund) éppúgy, mint a speciálisan CSR-küldetésű NGO-k (pl. AccountAbility, Sustainability, CSREurope). Természetesen a CSR globális diemnzioja miatt elsősorban a globális NGO-k aktívak a CSR mezőjében, de helyi NGO-k is gyakran felvállalják a CSR valamely aspektusát.

<sup>55</sup> ZADEK, SIMON (2001) 9. és 58. p.

<sup>56</sup> Nem lehet elhallgatni, hogy számos CSR-szakértő szerint is gyakori, hogy az NGO-k túlzott, irreális elvárásokat támasztanak a vállalatokkal szemben, olykor már-már mintegy közpolitikai tényező rangjára emelve azokat, holott a vállalatok sohasem lehetnek „jól szolgáló” intézmények. Lásd pl. HOGETT, JIM (2003) 29. p.; Mások odáig mennek, hogy a CSR-től nem csak a vállalati kultúra átalakulását várják, hanem átfogóbb szinten, idővel mélyreható társadalmi változásokat is. Utóbbihoz lásd AGUILERA, RUTH V. / RUPP, DEBORAH E. / WILLIAMS, CYNTHIA A. / GANAPATHI, JYOTI (2005) p. 6.

<sup>57</sup> Vagy másképpen: „watchdog”-tevékenység.

részt pedig azzal, hogy például különböző partnerségek útján legitimitást kölcsönöznek a vállalatok CSR tevékenységének.<sup>58</sup>

g) *CSR, mint marketing.* A CSR nem ritkán hatékony marketing eszköz is lehet, a társadalmilag felelős, emberbaráti vállalati arculat segíthet a piacra jutásban, illetve a piaci pozíció erősítésében. A fogyasztók szemében sokszor „hívószó” a pozitív kicsengésű vállalati CSR-politika, azaz a szociális téren szerzett vállalati hírnév kétség kívül befolyásolja a fogyasztókat, üzletfeleket. A marketing lényege a piacszerzés, kereslet-generálás és a CSR hasznos lehet abban, hogy olyan piacokat is megnyisson a vállalat előtt, amelyek eddig nem voltak elérhetőek számára (pl. tudatos fogyasztók, mint vásárlók; vagy hasonlóan „CSR-követő” vállalatok, mint partnerek stb.). A CSR marketing-központú megközelítése ugyanakkor veszélyeket is hordoz: a vállalatoknak valójában reputációra és bizalomra van szükségük, nem annyira szociális többletfelelősségre.<sup>59</sup> Ha a reputáció és bizalom pedig könnyen megszerezhető már a CSR látszatával is (pl. marketing, hirdetések, PR, „önfényezés”, vagy a szakirodalomban gyakran használt „white-washing”, avagy „tisztára mosás”), akkor fennáll a veszélye, hogy a CSR-marketing mögött esetleg elmarad a valós változás és a valós felelősség. Ugyan ez egy veszélyes „játék”, a lebukás igen nagy – sőt a CSR-érzékeny civil társadalom megerősödésével egyre nagyobb – reputáció-vesztéssel járhat, mint tudjuk, az üzleti élettől sohasem állt távol a kockáztatás. Crouch még hozzáteszi: mindig olcsóbb csak a reputációt megszerezni, mint valóban felelősen viselkedni.<sup>60</sup> A kísértés tehát nagy.

h) *CSR, mint az etikus vezetői karizma gyümölcse.* A CSR gyökerét sokan az előre tekintő egyéni vezetői ambíciókban, elkötelezettségekben, menedzseri altruizmusban látják. Bizonyára valóban találkozhatunk a CSR világában őszintén motivált, karizmatikusan filantróp, jótékonykodó, etikus, esetleges mélyen vallásos vállalatvezetőkkel, ám ezen megnyilvánulások hitelessége ritkán ellenőrizhető, megjelenésük roppant esetleges. Hazánkban gyakran nevezik az ilyen vezetőket „másért vállalkozóknak”.<sup>61</sup> Ugyanakkor a CSR mindig több, mint a pusztán altruizmus (elég, ha csak Carroll idézett definíciójára gondolunk), stratégiai intézményesülés nélkül vajmi keveset ér. Természetesen nem vitatható, hogy az alternatív üzleti megközelítés elindítója ugyanakkor lehet egy befolyásos vezetői személyiség is.<sup>62</sup> Ezt az álláspontot támogatják azok az általános megfontolások is, miszerint etikai beállítódása, társadalmi felelősségérzete eleve nem is lehet szervezeteknek, csak személyeknek. Akárhogyan is vélekedjünk azonban az egyéni tényezőnek a jelentőségéről, egyre inkább egységes a CSR-szakirodalom abban, hogy kívánatos a jövőbeni menedzserek részére a

<sup>58</sup> ZADEK, SIMON (2001) 79. p.

<sup>59</sup> CROUCH, COLIN (2006) 28. p.

<sup>60</sup> Uo.

<sup>61</sup> Lásd pl. a „KÖVET” (Környezettudatos Vállalatirányítási Egyesület; [www.kovet.hu](http://www.kovet.hu)) 2006. június 13-i Másért vállalkozók c. konferenciája és filmbemutatója.

<sup>62</sup> A CSR-irodalmában például Ostlund van egyértelműen ezen az állásponton. Őt idézi CROUCH, COLIN (2006) 25. p.

CSR oktatása (akár az üzleti etika részeként, akár külön) a gazdasági és egyéb oktatási intézményekben, ezzel is elősegítve a felelős döntésekre való vezetői hajlam kialakulását.

- i) *CSR, mint üzleti „kényszer”*. Gyakran a partnervállalatok támasztanak CSR-elvárásokat az egyes vállalatokkal szemben (például vállalati beszerzési politikákat orientáló vagy determináló magatartási, etikai kódexekben). Továbbá általában is elmondható, hogy az „üzleti etika” tudománya és oktatása is egyre jobban meggyökeresedett a vállalati szférában, amely tendenciának kétség kívül lehet egyfajta etikus viselkedésre sarkaló funkciója. Ugyanakkor Bakan egészen más, elgondolkodtató kontextusba helyezi a CSR-re irányuló kényszer lehetőségét: szerinte a vállalatok tulajdonképpen kénytelenek bizonyos fokú szociális felelősségvállalásra. Így folytatja: „Ez társadalmi irányító szerepükkel jár együtt. Ha föl akarnak szabadulni a kormányok kontrollja alól, akkor be kell bizonyítaniuk, hogy felelősségteljesek és elég érettek a vágyott nagyobb szabadságra, hatalomra, és arra, ami mindezzel együtt jár: hogy ők irányítsák a társadalmat.”<sup>63</sup>
- j) *CSR, mint realizmus, „belátás”*: A nagyvállalatok kétség kívül domináns gazdasági szerepe megköveteli, hogy mind prominensebb társadalmi szerepet vállaljanak fel.<sup>64</sup> Mindez egybecseng Bakan korábban idézett gondolatával is. Valóban, a realitásokkal lenne ellentét, ha elfogadnánk, hogy napjainkban a nagy modern multinacionális vállalatok csupán piaci szereplők. Befolyásuk, társadalomra gyakorolt hatásuk mindenképpen átfogóbb társadalmi szerepvállalásra predesztinálja őket,<sup>65</sup> és ezt a tényt számos nagyvállalat hajlandó is belátni, természetesen saját „szájízük”, önkéntes, netán önkényes értelmezésük szerint. (Itt jegyezzük meg, hogy egyes szerzők szkeptikusak a tekintetben, hogy a nagyvállalatok kellő kapacitással rendelkeznek a társadalmi felelősségvállalásra. Mintzberg például két okát látja e jogos szkepszisnek: a vállalatokat mindenkor determináló profitorientáltság, illetve a nagyvállalatok túl komplex belső szerkezete.<sup>66</sup>)
- k) *CSR, mint „divat”*. Kétségbevonhatatlan tény, hogy napjainkban tulajdonképpen divat a társadalmilag felelős vállalati arculat, a média is favorizálja ezt a megközelítést. Jó példa erre az ún. „Fairtrade” termékek egyre nagyobb sikere.<sup>67</sup> A CSR, mint divat jelentkezhet abban, hogy a fogyasztók szívesen vásárolnak felelős vállalatoktól, vagy abban, hogy a képzett munkaerő előszeretettel helyezkedik el CSR-imázsú vállalatoknál,<sup>68</sup> de akár abban is, hogy a befektetők szívesen fektetnek bizonyítottan felelős cégekbe (utóbbit nevezzük társa-

<sup>63</sup> BAKAN, JOEL (2005) 37. p.

<sup>64</sup> HABISCH, ANDRÉ és JONKER, JAN (2005) 7. p.

<sup>65</sup> CROUCH, COLIN (2006) 13. p.

<sup>66</sup> Mintzberget idézi CROUCH, COLIN (2006) 13. p.

<sup>67</sup> Említi CROUCH, COLIN (2006) 32. p.

<sup>68</sup> Erre empirikus bizonyítékokkal is szolgál AGUILERA, RUTH V. / RUPP, DEBORAH E. / WILLIAMS, CYNTHIA A. / GANAPATHI, JYOTI (2005) 11., 15. p.

dalmilag felelős befektetésnek, vagy SRI-nek<sup>69</sup>). Természetesen a vállalatok nem csak igyekeznek megfelelni ennek a divatnak, hanem azt nagyban formálják is (lásd CSR, mint marketing). Nem állítjuk, hogy a CSR, mint divat a döntő motiváció, de teljes figyelmen kívül hagyása hiba lenne.

- l) *CSR, mint az „innováció” forrása.* A CSR-t sokan egy tanulási folyamatként jellemzik, amely minden szervezet számára hasznos lehet, fokozhatja adaptációs képességeit. A megújulás másik oldala, hogy a CSR növekvő népszerűsége ellenére még mindig csak a vállalatok kisebb hányada lépett erre az útra, így a CSR-stratégia még mindig nagyon jó eszköz lehet versenyelőny szerzésére, a cégek önképének megteremtésére, önmaguk piaci megkülönböztetésére.
- m) *CSR, mint „megfelelés” a fogyasztói, beruházói igényeknek.* Már-már közhely, hogy a szociális téren nyújtott vállalati teljesítmény befolyásolja a befektetők döntéseit, minthogy egyre bővül a társadalmilag felelős, etikus befektetések (SRI) piaca. A pénzvilág és a befektetők is egyre több CSR-vonatkozású információt igényelnek a vállalatokról, hogy jobban tudják azonosítani esetleges befektetéseik várható előnyeit, rizikófaktorait. Sőt bizonyos pénzügyi intézmények egyre növekvő mértékben támasztanak tematikus és célirányos – szociális és környezeti színezetű – elvárásokat, mércéket a vállalatokkal szemben beruházásaik vagy éppen hitelezéseik előtt, és speciálisan ilyen vonatkozású kérdőíveket, jegyzékeket használnak az esélyek és kockázatok feltérképezésére.
- n) *CSR, mint egy új „társadalmi szerződés”.* A CSR-el foglalkozó szakirodalomban állandóan megjelenik az a megállapítás is, miszerint az egész CSR-jelenség a három fő szektor – (civil) társadalom, állam (közpolitika), gazdaság (piac, vállalati széra) – hagyományos szerepelosztásának, viszonyának átgon-dolására kényszerít.<sup>70</sup> Ha ezt okként kívánjuk kezelni, a dolog fordítva is igaz: a három említett szektor erőviszonyainak jelenkori folyamatos átrendeződése mintegy automatikusan hozta felszínre a CSR témáját.

### 3. A CSR mozgatóinak egy institucionalista modellje

A vázolt motivációk összhatását és kölcsönhatását is rendkívül jól szemlélteti Ronald Jeurissen modellje,<sup>71</sup> amely Parsons ismert, társadalmi intézményekről alkotott, modelljére alapítva helyezi kontextusba a felelős vállalati magatartás intézményi feltételeit. A következőkben ezt a modellt mutatjuk be azzal a céllal, hogy a fentebb vázolt okok halmaza közti egy lehetséges összefüggésrendszert felvillant-sunk. Ez a modell is alátámasztja érvelésünk magját, miszerint a jog és az állam csak egy lehetséges – és semmiképpen sem kizárólagos, és nem is feltétlenül döntő

<sup>69</sup> Socially Responsible Investment (SRI).

<sup>70</sup> Lásd pl. HAWKINS, DAVID E. (2006) 21. p.; LENSSEN, GILBERT / VOROBAY, VOLODJA (2005) 358. p.; *The changing role of government in Corporate Responsibility*, A report for practitioners (2006) 9. p.; CROUCH, COLIN (2006) 8. p. stb.

<sup>71</sup> Jelen alfejezet a következő munkán alapszik: JEURISSEN, RONALD (2004).



hat, hogy a különböző folyamatok negatív spirállá rendeződve kioltják, vagy gyengítik egymást. Az ábrán „A”, „B”, „C” és „D” betűvel jelölt alrendszer közötti, Jeurissen által jelzett kapcsolatok lehetséges tartalmát (az ábrán lásd ehhez a nyilatkat) a következőkben egy táblázatban adjuk meg, majd a folyamatok lehetőségét egy példával illusztráljuk.

1.	<b>A → B: „önszabályozás”</b>
2.	<b>B → A: „szabályok és lehetőségek”</b>
3.	<b>B → D: „felhatalmazás, megerősítés”</b>
4.	<b>D → B: „politikai igények”</b>
5.	<b>D → C: „tudatosítás”</b>
6.	<b>C → D: „legitimáció”</b>
7.	<b>C → A: „igény a fenntarthatóságra”</b>
8.	<b>A → C: „fenntarthatósági marketing”</b>
9.	<b>C + D → A: „a stakeholderek/érdekeltek elvárásai, igényei”</b>
10.	<b>A → C + D: „felelősségre vonhatóság”</b>
11.	<b>C + D → B: „legitimáció”</b>
12.	<b>B → C + D: „tudatosítás”</b>

A fenti folyamatok lehetőségét a következőkben egy példával szeretnénk illusztrálni, érthetőbbé tenni. A példa értelmében feltételezzük, hogy egy multinacionális vállalat azzal kíván CSR-irányba mozdulni, hogy elhatározza, hogy a jövőben nem vásárol olyan beszállítóktól, amelyek gyermekmunkát alkalmaznak. Például „A”-ból indulva elmondhatjuk, hogy a fogyasztói értékek („C”) bizonyára bátorítják a vállalatot erre (ellenézve, elítélve a gyermekmunka jelenségét), megjelenik valamilyen igény a fogyasztók részéről a felelős magatartásra (tágabb értelemben véve az ún. „fenntarthatóságra”; lásd „C → A”). „A”, azaz a vállalat piaci stratégiájának másik befolyásolója jelen esetben lehet „B”, azaz a közpolitikai, állami szféra. Ha utóbbi – akár nemzeti, akár nemzetközi szinten – különböző szabályozók (pl. munkajog, jelen esetben pl. konkrét ILO-normák) útján maga is megkísérel vagy tervez fellépni a gyermekmunka ellen (lásd „B” → „A”), az nyilvánvalóan tovább bátoríthatja a vállalatot („A”-t) a gyermekmunka ellenes CSR-politikára. A vállalat mindezen hatásokra „önszabályozással” reagálhat („A” → „B”), például egy, a gyermekmunka elleni kitélt is tartalmazó vállalati magatartási kódex („code of conduct”) elfogadásával, és beszállítókon való kikényszerítésével. Állandóan vitatott kérdés, hogy az önszabályozás trendje vajon erősíti, előmozdítja a közpolitikai szabályozást, avagy éppen visszafogja, elnyomja azt.

„D”, azaz a „stakeholderek” irányából elképzelhető, hogy különböző társadalmi, civil szervezetek, NGO-k (pl. emberi jogi szervezetek, szakszervezetek) maguk is erőteljesen kampányolnak a gyermekmunka ellen. Mindez a vállalattal szemben egyfajta társadalmi elvárás, igényt jelent az elszámoltathatóságra, megfelelésre, felelősségvállalásra (lásd „C + D” → „A”). Ideális esetben a vállalat valóban fel-

vállalja ezt a felelősséget, és elszámoltathatóvá, felelősségre vonhatóvá, átláthatóvá teszi magát a gyermekmunka kérdésben a köz irányába (lásd „A” → „C + D”). Utóbbi például megvalósulhat azáltal, hogy a gyermekmunka kérdésére is kitérően társadalmi jelentéseket, CSR-jelentéseket publikál rendszeresen a vállalat, avagy például hitelesíti, ellenőrzi, auditáltatja beszállítóit. Az elszámoltathatóvá válás egy formája – vagy legalábbis első lépése – lehet az is, ha a vállalat hajlandó az érdekeltekkel a témáról dialógust folytatni („stakeholder dialogue”), vagy velük partnerségre lépve megoldásokat keresni.

Természetesen a vállalat felé irányuló fogyasztói („C”), társadalmi („D”) és közpolitikai („B”) hatások sem izoláltak, azok összefüggenek, kihatnak egymásra is. A társadalmi szervezetek („D”) figyelemfelhívó kampányt vezethetnek fogyasztói körökben („C”), tudatosítva a gyermekmunkával készülő termékek etikátlan mivoltát (lásd „D” → „C”). Ezzel fokozhatják a fogyasztók vállalatra gyakorolt direkt hatásának az intenzitását. Másik oldalról ugyanakkor a tudatos fogyasztók tömegei („C”) legitimálhatják, alátámaszthatják, megerősíthetik a társadalmi csoportoknak („D”) a vállalatokkal („A”) szembeni elvárásait, érveit, tárgyalási pozícióját (lásd „C” → „D”). A közpolitika („B”) szintén vezethet a fogyasztók („C”) és a közvélemény („D”) körében figyelemfelhívó kampányt, amelyben például oktatja, tudatosítja a gyermekmunka veszélyeit, problematikáját (lásd „B” → „C” + „D”). Ugyanakkor a tudatos fogyasztók tömegei („C”) és az „értő” közvélemény („D”) legitimálhatják a közpolitikának a gyermekmunka elleni esetleges jogi fellépését (lásd „C” + „D” → „B”). Mindezt erősítendő, a gyermekmunka ellen kampányoló civilek („D”) által artikulált politikai igények stimulálhatják a közpolitikai („B”) fellépést („D” → „B”). A közpolitikai szféra („B”) ugyanakkor megerősítheti a civilek („D”) pozícióját, felhatalmazását például azzal, hogy támogatja (akár anyagilag is) a civil szervezeteket, vagy felruházza őket bizonyos jogkörökkel, eszközökkel, mely utóbbiak erősíthetik a civilek helyzetét a vállalatokkal való tárgyalásban (lásd „B” → „D”).

A vállalat által nyilvánosan felvállalt CSR-politika (jelen esetben a gyermekmunka elleni fellépés) természetesen a legtöbb esetben növeli a vállalat reputációját, javítja a márkanév imázsát. Mindez visszahat a fogyasztókra is, mintegy ún. „fenntarthatósági marketinget” („sustainability marketing”) megtestesítve (lásd „A” → „C”).

A fentebb bemutatott példa – mint ahogy azt már hangsúlyoztuk – csupán az összefüggések egy lehetséges rendszerét villantotta fel. Ugyanakkor annak ábrázolására mindenképpen hasznos lehet, hogy a CSR intézményi feltételei közti összefüggések mennyire komplexek és esetlegesek. Figyelembe véve az imént jellemzett négy alrendszer, illetve a korábbiakban bemutatott CSR-okokat, nagyon leegyszerűsítve azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a CSR fejlődésének legalább négy elemi feltétele van:

- „megérje”, kifizetődő legyen magának a vállalatnak is a CSR-politika („A”);
- legyen hozzá közpolitikai támogatás és lehetőségteremtés („B”);

- legyen reá „fogadókészség”, igény a társadalomban, azaz elsősorban a vállalat vevői, fogyasztói körében („C”)<sup>72</sup>; továbbá
- legyen az adott CSR-politikára irányuló civil nyomás, hajtóerő („D”).

Mint látható – és ahogy azt a korábbiakban is jeleztük –, az állam és a közpolitika „csupán” egy tényező ebben a komplex rendszerben. Jeurissen ezt – más aspektusból – így fogalmazza meg: „...a vállalatok társadalmi viselkedéséért való felelősség nem csak a vállalatok felelőssége.”<sup>73</sup> Mi, jogásként – némi belátás után – hozzátehetjük: a vállalatok társadalmi felelőssége nem csak az állam (jog) felelőssége. A modell alapján kijelenthető, hogy mind a CSR tisztán önkéntes, mind a tisztán állam-, illetve jogközpontú megközelítése szimplifikáció, és messze van a realitástól, a CSR valójában egy jóval komplexebb rendszer.

Ehelyütt megjegyezzük, hogy a Jeurissen alapján bemutatott modell, értelmezési keret alapelemeivel egyébként nagyban egybecseng az ún. regulációs elmélet metateóriája, amelyet Cséfalvay Zoltán a globalizációról szóló – magyarul szinte egyedülálló alaposságú – három kötetes alpművében a globalizáció hátterének feltárásához ismertet. A regulációs elmélet elemei nagyban azonosak Jeurissen Parsons-ra építő modelljével, azok segítségével ugyanilyen hasznosan áttekinthetőek, tematizálhatóak a vállalatok társadalmi felelősségének imént felvillantott összefüggései. Mind Jeurissen, mind Cséfalvay modellje elfogadható témánk tágabb értelmezési keretének, mindkettő jól „ráhúzható”, alkalmazható a CSR motivációinak magyarázatára. A regulációs elmélet négy alrendszere többé-kevésbé megfeleltethető Jeurissen négy tényezőjének, lehetséges értelmezési hálót szolgáltatva ezzel a CSR kontextusba helyezéséhez. Tény, hogy a regulációs elmélet alapvetően teljesen más, átfogóbb, elvontabb célokkal lett megalkotva (pl. a globalizáció értelmezése, vagy még tágabban: a világ átalakulásainak értelmezése), ám alrendszerei hálójában ugyanúgy modellezhetőek, megragadhatóak lennének a CSR-el kapcsolatos azon összefüggések, melyeket a korábbiakban Jeurissen hasonló szerkezetű modelljén vizsgáltunk meg. A következőkben Cséfalvay<sup>74</sup> idézve mutatjuk be röviden a regulációs elmélet alapmodelljét, ám ehelyütt mellőzzük az elmélet kommentálását, vagy mélyebb magyarázatát.

„A regulációs elmélet szerint a tartós gazdasági-társadalmi formációk két alrendszerre, a gazdasági felhalmozás alrendszerére, vagyis az akkumulációs rezsimre, valamint a gazdasági felhalmozás társadalmi szabályozásának alrendszerére, azaz a regulációs módra bonthatóak. Mindkét alrendszer természetesen rendkívül komplex és összetett rendszer, amelyeken belül további alkotóelemeket különböztethetünk meg. Az akkumulációs rezsim fő alkotóeleme:

- *termelési paradigma* (vagyis a termelés szerkezeti, iparági és technológiai jellemzői, a vállalaton belüli és a vállalatok közötti munkamegosztás jelle-

<sup>72</sup> JEURISSEN így fogalmaz: „Nincsen vállalati társadalmi felelősség felelős társadalom nélkül.” Uo. 94. p.

<sup>73</sup> Uo.

<sup>74</sup> Lásd ehhez CSÉFALVAY ZOLTÁN (2004b) 13–16. p.



ge, a vállalatok szervezeti felépítésének ismérvei, a termelési és a vállalatvezetési koncepciók), valamint

- *a fogyasztási minta* (azaz a fogyasztói preferenciák, a kereslet szerkezete, és a kereslet szerkezetét befolyásoló további ismérvek, mint a lakosság jövedelmi, demográfiai, háztartásnagyság szerinti szerkezete, a fogyasztásra ható kulturális hagyományok, adottságok).

Az akkumulációs rezsim jellegét ezeknek az elemeknek az egymásra hatása, vagyis a termelés kínálati és keresleti oldalának piac által kialakított kölcsönhatása határozza meg.

Hasonlóképpen a szabályozási mód is két fő alkotóelemre bontható:

- *a szabályrendszerre* (normák, szabályok, törvények, szakpolitikák, hatalmi viszonyok, kulturális szokások, gazdaság- és munkajogi előírások, vállalkozói kultúra, a gazdasági és a társadalmi partnerség intézményei), valamint
- *a szabályozás szervezetei* (állami intézmények és szervezetek, különböző szintű gazdasági és társadalmi érdekképviselések, pártok, szakszervezetek, a civil társadalom szervezetei, a munkaadók és a munkavállalók közötti tárgyalások intézményesült formái, a társadalmi partnerség intézményei).

A szabályozási mód – akárcsak az akkumulációs rezsim – ennek a két fő alkotóelemnek az egymásra hatása során fejlődik. Lényeges különbség azonban, hogy a szabályozási mód alkotóelemei közötti kapcsolatok – szemben az akkumulációs rezsimmel – nem a piacon, hanem tárgyalásos módon, társadalmi konszenzussal alakulnak ki.<sup>75</sup>

#### 4. CSR és az állam

Amint láttuk, a CSR konvencionális megközelítései az állam és a jogi szabályozás szerepét elhanyagolhatónak, periférikusnak, sőt sokszor kifejezetten károsnak tartják a vállalati társadalmi felelősség előmozdításában.<sup>76</sup> Ennek a látásmódnak egy kiélezett verzióját adja Hawkins, aki például utal arra, hogy a CSR terén történő túlszabályozás azt a veszélyt hordozza, hogy az igazi elkötelezettség és felelősségérzet kultúrája helyett csak a formális megfelelés szükségét képes kialakítani. Hozzáteszi még, hogy a szabályozás általában reaktív jellegű, s mint ilyen mindig a

<sup>75</sup> Uo. 14, 15. p.

<sup>76</sup> Csupán az érdekesség kedvéért egy ellenpéldát is említünk ehelyütt a CSR-irodalmából, amely a végtelékig eltúlozza (és félreérti) a jog és az állam szerepének jelentőségét a CSR-ügyében: Jones és Goldberg azt az elméleti kíváncsalmat fogalmazta meg, hogy a nagyvállalatok élére a kormányok által kinevezett, delegált „közösségi igazgatókat” kellene állítani. Szerintük csak ez a megoldás biztosíthatná, hogy a CSR bizonytalan ideája precízebbé, demokratikusabbá váljon. Véleményünk szerint ugyanakkor ez a meglátás nemhogy nem demokratikus, de egyenesen diktatórikus, szélsőségesen antikapitalista, már-már kommunisztikus. Jones és Goldberg elméletét ismerteti CROUCH, COLIN (2006) 13. p.

gazdasági fejlődés ritmusa mögött halad, ahelyett, hogy a jövőre vonatkozó fókuszot erősítené. Az is előfordulhat, hogy a szabályozás tompítaná a CSR terén oly hasznos legjobb gyakorlatok („best practice”) inspiratív cseréjét, példáját.<sup>77</sup>

A realitás ugyanakkor az, hogy a társadalmi felelősség mezőjében az állam és a jog szerepe sokkal inkább átalakult, mintsem teljesen kiszorult. Mivel – ahogy azt már korábban említettük – a kihívásokkal, sőt mondhatni válsággal küszködő jóléti államok tradicionális kapacitásai a szociális szférában fokozatosan beszűkülnek, átalakul az állami szerepvállalás jellege. A közvetlen beavatkozó, szociálisan védelmező, merev jogi kényszerrel szabályozó állam helyett egyre inkább egy olyan állam képe kezd kirajzolódni, amely hajlandó szabályozási eszközei útján – jellemzően indirekt módon, gyakran „puha jogi” eszközökkel – támogatni, bátorítani, előmozdítani az önkéntes vállalati szociális felelősség ügyét. A kikényszerítésben pedig sokkal nagyobb hangsúly helyeződik a pozitív ösztönzőkre (pl. a jó CSR-gyakorlatok elismerése, támogatása), mint a hagyományos szankcionálásra.<sup>78</sup> Fontos továbbá, hogy a szabályozás által indukált hangulat sokkal inkább „win-win”, kollaboratív jellegű legyen, sem mint konfliktusgerjesztő, konfrontatív. Összességében tehát nem annyira visszaszorulásról, mint inkább új szabályozási „trendek” kialakulásáról van szó. Ehhez kapcsolódóan azt, a Crouch<sup>79</sup> által is felhozott körülményt sem szabad elfelejteni, hogy a vállalatok szociális felelősségét orientáló szabályozás manapság már nem mereven „kívülről”/”felülről” jön, hanem maguk az egyre befolyásosabb vállalatok is számos módon és eszközzel igyekeznek lobbizni az ő érdekeiknek megfelelő karakterű szabályozás érdekében. Ezt a tényt egyre kevésbé lehet figyelmen kívül hagyni, tekintve a vállalati szféra egyre nagyobb befolyását, kvázi-politikai szerepét. A CSR ilyenformán felfogható úgy is, mint egy pragmatikus válasz arra a tényre, hogy kívülről már úgyszólván túl bonyolult, nehézkes lenne szabályozni az egyre nagyobb „hatalommal” bíró, és egyre komplexebb struktúrájú multinacionális vállalatokat.<sup>80</sup>

Matten és Moon<sup>81</sup> is leszögezi, hogy a CSR-hez kapcsolódó politikai aktivitás a közpolitika valamennyi szintjén jól kimutatható tény manapság. Példaként említik EU-s szinten a Bizottság erőfeszítéseit, amely már mintegy hat éve különböző projektekkal és dokumentumok publikálásával igyekszik serkenteni a CSR-ügyét.<sup>82</sup> Nemzeti szinten is számos kormány próbálja formálni a CSR-vitát, előljáró ebben

<sup>77</sup> HAWKINS, DAVID E. (2006) 103–104. p.

<sup>78</sup> Uo. 5. és 7. p.

<sup>79</sup> CROUCH, COLIN (2006) 36. p.

<sup>80</sup> Lásd ehhez ELIAS, JUANITA (2003) 292. p.

<sup>81</sup> MATTEN, DIRK / MOON, JEREMY (2005) 347. p.

<sup>82</sup> 2000 márciusában a lisszaboni Tanács felkérte a vállalatokat társadalmi felelősségük tudatosítására. E folyamat továbbvitelében fontos szerepet töltött be egy zöld könyv (2001), egy közlemény (2002), valamint a vállalatok társadalmi felelősségével foglalkozó többoldalú európai fórum (CSR fórum) létrehozása (2004: végleges jelentés). 2006 márciusában jött ki a Bizottság újabb közleménye, amely a CSR-nek kulcsszerepet szán az Európai Szociális Modell elemét képező növekedési és munkahely-teremtési partnerség megvalósításában, illetve Európát egyfajta „kiválósági központnak” titulálja a vállalatok társadalmi felelőssége terén.

az Egyesült Királyság,<sup>83</sup> ahol például miniszteriális szintű CSR-felelős dolgozik a kormányban 2001 óta.<sup>84</sup> Jellemzőek még az olyan kormányzati kezdeményezések is, amelyek a vállalati szféra és a helyi közösségek kapcsolatát próbálják megtermékenyíteni. Természetesen felmerülhet a gyanú, hogy a válságban lévő jóléti állam valójában gyengeségeit leplezi az új szabályozási trendekkel, és kapóra jön neki az önkéntes vállalati szociális felelősség koncepciója, mint akár egyfajta „teherlerázás” kényelmes lehetősége.<sup>85</sup> Úgy tűnhet tehát, hogy a globalizáció korában a gyengülő jóléti államok csökkenő lehetőségei és a megerősödő vállalati szféra felmerülő „önszabályozási” ambíciói magától értetődően konvergálnak a CSR fokozódó népszerűségé irányába.

A direkt állami szabályozással – mintegy „konkurensként” – állítható szembe a Zadek, illetve Utting<sup>86</sup> által megfogalmazott ún. „új civil szabályozás” („new civil regulation”) koncepciója. Zadek szerint a civil szabályozás számos formája (kampányok, partnerségek, viták stb.) eddig is létezett, ugyanakkor mindenképpen újdonságot jelent az, hogy az új civil szabályozás mechanizmusaihoz képest – véleménye szerint – ma már nem számíthatnak egyértelműen magasabb rendű, legitímabb, hatékonyabb szabályozási módoknak a hagyományos kormányzati szabályozók. Zadek megemlíti még, hogy az „új civil szabályozás” annak az elfogadását is jelenti, hogy mindenkor parciális és időleges szabályrendszerek léteznek együtt, egymással gyakran dinamikus kapcsolatban. Ezeket a szabályrendszereket pedig változatos szereplők és intézményi mechanizmusok felügyelik, komplex és gyakran nem túl stabil legitimitásbázissal és változó hatékonysággal.<sup>87</sup> Valóban, a CSR szférája telített ezen új, diffúz szabályozási formákkal, amelyek arra kényszerítene, hogy ártértekeljük a hagyományos állami szabályozás jelentőségét. Napjaink világa már túl komplex és kölcsönösen összefüggő, az erőforrások pedig túl szűkösek ahhoz, hogy egyetlen intézmény vagy szektor (pl. az állam) hatékonyan tudjon felelni az üzleti szféra kihívásaira és lehetőségeire.<sup>88</sup> Az állam mellett – sőt olykor helyett – növekszik a civil szervezetek szabályozási ereje és jelentősége. Másiképpen megközelítve ezt a jelenséget, elmondható, hogy manapság már nem annyira a klasszikus „jóléti államon” van a hangsúly, sokkal inkább érdemes beszélni egy speciális ún. „jóléti mix-ről, vagy jóléti pluralizmusról”,<sup>89</sup> amelynek a szintén saját

<sup>83</sup> Az Egyesült Királyság mellett még különösen aktív a CSR-szférában Belgium, Kanada, Dánia, Hollandia kormánya, de nemrégiben Franciaország, Finnország, Németország és Dél-Afrika is alkotott a szférában jogszabályokat. Az Egyesült Államok kormánya is aktív ugyan (illetve különösen az volt a Clinton-érában), de csak specifikusan néhány olyan érzékeny ágazatban, mint a textilipar, vagy a nyersanyag-kitermelés. AGUILERA, RUTH V. / RUPP, DEBORAH E. / WILLIAMS, CYNTHIA A. / GANAPATHI, JYOTI (2005) 29. p.

<sup>84</sup> COWE, ROGER (2003) 26. p.

<sup>85</sup> Hasonló megfigyeléseket fejt ki: BREDGAARD, THOMAS (2004) 373. p.

<sup>86</sup> Utting a „civil szabályozást” a szabályozási rendszerek mintegy harmadik típusaként jelöli meg a hagyományos jogi (nemzeti és nemzetközi) szabályok és a vállalati önszabályozások között. UTTING, PETER (2005) 386. p.

<sup>87</sup> ZADEK, SIMON (2001) p. 10-11.

<sup>88</sup> Uo. 91. p.

<sup>89</sup> MAILAAND MIKKEL (2004) 429. p.

tos „jogforrási” rendszerrel (már ha ilyenről egyáltalán lehet beszélni a CSR kapcsán) bíró CSR is része.

Nemrégiben az EABIS (European Academy of Business in Society) elnevezésű szervezet CSR-programja készített egy jelentést a kormányok CSR-el kapcsolatos változó szerepéről.<sup>90</sup> A jelentés bevezetője rögtön leszögezi, hogy a közpolitika CSR-hez való hozzáállása szükségszerűen tágabb perspektívából szemlélendő: az valójában mindenkor szerves része annak az átfogó útkeresésnek, ahogyan a kormányok napjaink mélyreható társadalmi, politikai és környezeti kihívásaira igyekeznek válaszolni. Főbb ilyen kihívásokként a jelentés a következőket azonosítja:

- a) *A globalizáció.* A globalizáció folyamata kétség kívül megváltoztatta a kormányok és multinacionális vállalatok erőegyensúlyát, csökkentette a kormányok politikai dominanciáját és szabályozási eszközeinek legitimitását, szükségessé téve új, partnerségi alapú szabályozási módok kidolgozását.
- b) *Új szabályozási modellek kialakulása és a jóléti állam krízise.* A jóléti állam krízise arra ösztökéli az embereket, hogy új eszközök és források bevonásával igyekezzenek kezelni azon szociális kérdéseket, amelyeket az állam egyedül már nem képes megoldani (pl. szegénység, munkanélküliség, társadalmi kirekesztés). Egyes vélemények szerint a CSR is hasonló okokból lett központi közpolitikai kérdés a 80-as évek liberalizációs, deregulációs hullámai után. (Ugyanakkor természetesen nem lehet általánosítani, természetesen e tekintetben jelentős különbségek vannak az egyes államok között, ám e tanulmánynak nem feladata az egyes jóléti rendszerek elemzése, összevetése).
- c) *A nemzeti versenyképesség és innováció célja.* A CSR közpolitikai szorgalmazása gyakran azt a stratégiai célt is szolgálja, hogy az javítsa az adott ország (és szimbolikus, „zászlóvivő” vállalatai<sup>91</sup>) versenyképességét.<sup>92</sup>
- d) *A fenntartható fejlődés ideája.* A CSR gyakran úgy fogalmazódik meg, mint az üzleti szféra hozzájárulása a fenntartható fejlődés átfogó eszméjéhez. A kormányok a CSR-t nem ritkán a fenntartható fejlődési politikájuk részeként értelmezik.
- e) *Az ún. „partnerségi” alapú megközelítés.* A jóléti állam már említett krízise egyenes utat jelentett a kormányzás struktúrájának „kinyitásához”, és különböző új típusú partnerségek létrehozásához (pl. PPP-projektek,<sup>93</sup> a

<sup>90</sup> Lásd ehhez *The changing role of government in Corporate Responsibility*, A report for practitioners (2006).

<sup>91</sup> Például, ha egy nemzet valamely karakteres, „zászlóvivő” vállalatát kritika éri nemzetközi szinten társadalmi felelőtlen tevékenysége okán, az nyilván az adott országnak sem kedvez. Ez is egy ok lehet a kormányok CSR-aktivitására.

<sup>92</sup> A nemzeti versenyképesség és a CSR közpolitikai szorgalmazása közti összefüggést mások is felismerték. Lásd még AGUILERA, RUTH V. / RUPP, DEBORAH E. / WILLIAMS, CYNTHIA A. / GANAPATHI, JYOTI (2005) 29. p.

<sup>93</sup> PPP: „Public-private partnerships”.

hagyományos kollektív alku helyetti társadalmi partnerségek, ún. multi-stakeholder-dialógusok,<sup>94</sup> multi-partit dialógusok, „government” helyett „governance” stb.).

A jelentés ezekre tekintettel paradigmaként fogadta el a nehezen fordítható ún. „relational state”-modellt (az állam, mint valamifajta viszonyrendszer), amely szerint a megváltozott feltételek között, a CSR-arénájában az állam szerepe jelentősen átforgalmazódott: az valójában csak komplex kapcsolatainak hálójában értelmezhető. A társadalmi szabályozás napjainkban egyre inkább a három fő szféra (civil társadalom, kormány, üzleti szféra) fokozottan komplex és összefüggő kapcsolatainak rendszerén alapul, a CSR pedig új dimenziót ad e három szféra szövevényes kapcsolatrendszerének. A közpolitikának figyelemmel kell lennie ezekre az összetett viszonyrendszerekre, reflektálnia kell a különböző elvárásokra és percepciókra. A kormányzatoknak ennek érdekében egyre inkább az ún. „multi-stakeholder” megközelítést kell alkalmazniuk a CSR szférájában. Ennek lényege, hogy egy adott szakpolitikai kérdés (lásd CSR) megoldásába az érintettek lehető legszélesebb körét vonják be, ösztönözve a partnerségi alapú megközelítést. Megállapíthatjuk, hogy a „relational state” imént bemutatott modellje relativizálja az állam CSR-el kapcsolatos szerepét, szakít az állam- és jogközpontú megközelítéssel, s mint ilyen, egybecseng eddigi feltételezéseinkkel, megállapításainkkal. E modell az államot tulajdonképpen egy olyan pártatlan „brókernek”, vagy „katalizátornak” fogja fel, amely közvetít a CSR-aréna érdekeltjei között, illetve előmozdítja és bátorítja a CSR irányultságú aktivitást az egyes szereplőkben.

A CSR ügyében az állam tehát a legritkább esetben szabályoz(hat) a hagyományos módon; direkt, kényszerítő jellegű normákkal, kemény szankciók kilátásba helyezésével. Ezt a tényt felismerve vázolja fel Bredgaard<sup>95</sup> a CSR szabályozásával összefüggő közpolitikai programok és eszközök egy lehetséges, meggyőző tipológiáját. Bredgaard négy általános kormányzati eszközt különböztet meg (regulatív programok, motivációs programok, meggyőzésre irányuló programok, közösségi aktiváló programok), és a következők szerint osztályozza és rendszerezi azokat:

<sup>94</sup> Lásd például az Európai Unió által CSR-témában létrehozott ún. „European Multi-stakeholder Forum for CSR” működését, amely 2004-ben készítette el zárójelentését. Az EU ezzel tulajdonképpen közpolitikai szinten is legitimálta az ún. multi-stakeholder megközelítést.

<sup>95</sup> BREDGAARD, THOMAS (2004) 384–387. p.

	Regulatív programok <sup>96</sup>	Motivációs programok <sup>97</sup>	Meggyőzésre irányuló programok <sup>98</sup>	Közösségi aktíváló programok <sup>99</sup>
<b>Domináns politikai eszköz</b>	Általános (jogi) szabályok	Gazdasági, pénzügyi ösztönzők	Kommunikáció	Szervezés
<b>Pozitív motiváció</b>	Engedélyek/ Szerződések/ Jogok	Támogatások/ Díjak	Információ/ Bátorítás/ Vonzóerők	Közszolgáltatások expanziója
<b>Negatív motiváció</b>	Tiltások/ Parancsok/ Ellenőrzések	Adók/ Illetékek/ Bírságok	Félretájékoztatás/ Elbátortalanítás/ Fenyegetés	Közszolgáltatások redukálása
<b>A kontroll eszköze</b>	Magatartás-kontroll	Ösztönzés általi kontroll	Attitűd-kontroll	Kínálat-kontroll
<b>Végrehajtási problémák</b>	A politikáknak való ellenállás, a normák megszegése	Bizonytalan hatások és koordinációs problémák	Alacsony hatékonyság és kontroll	A siker az attraktivitáson múlik/ elképzelhető a befektetés túlzottsága vagy éppen elégtelensége/ Előfordulhat a rászoruló kizárása

*Forrás: BREDGAARD, THOMAS (2004) 385. p.*

Bredgaard hozzáfűzi a modelljéhez, hogy mindegy egyes eszköznek különböző előnyei, illetve hátrányai lehetnek különböző kontextusokban, azaz egyik módszer sem univerzális „csodaszer” a CSR csúcsra járatásához. Azt is megjegyzi, hogy az

<sup>96</sup> Például: szociális klauzulák (vagy környezetvédelmi kikötések, etikus megfontolások) közbeszerzésekben, kiszervezési megállapodásokban; szociális fejezetek előírása kollektív szerződésekhöz; szociális jelentéstételi kötelezettség (vagy „fenntarthatósági” jelentések) előírása; CSR-szemponatok integrálása a kapcsolatok, nemzetközi kereskedelmi kapcsolatok alakításába; átláthatósági és jelentéstételi követelmények előírása a társadalmilag felelős befektetési alapok (SRI) részére (pl. egyes országokban a nyugdíjalapokra); CSR-szemponatú munkajogi, környezetvédelmi, fogyasztóvédelmi előírások stb.

<sup>97</sup> Például állam általi munkabér-kiegészítések, támogatások; vállalati adók; bírság vagy támogatás (elismerés) a munkahelyi egészség és biztonság (munkavédelem) körében; pénzügyi segítség (elismerés) bizonyos CSR-programokat megvalósító vállalatoknak; „PPP”-programok; adó- és járulékkedvezmények a társadalmilag felelős munkáltatóknak (pl. foglalkoztatás bővítésért, környezetvédelmi erőfeszítésekért, rendezett és példamutató munkaügyi kapcsolatokért); a társadalmilag felelős befektetési alapok (SRI) ösztönzése pénzügyi eszközökkel stb.

<sup>98</sup> Például egyéni tanácsadás; hitelesítési és jelentéstételi rendszerek; információs kampányok (pl. a következő jellemző CSR-témákban: munkahelyi és családi élet egyensúlya, esélyegyenlőség – „diversity”, korrupcióellenesség stb.); legjobb gyakorlatok terjesztése és elismerése („best practice” programok); díjak és versenyek a „legjobb” munkáltatók/munkahelyek között (pl. hazánkban a családbarát-munkahely díjak); a közvélemény formálása, illetve közvélemény-kutatás CSR-témákban; médiakampányok és konferenciák szervezése; partnerségek és „multi-stakeholder” dialógusok szervezése; a CSR (felső)oktatási intézményekben való oktatásának megszervezése stb.

<sup>99</sup> Például adminisztratív, technikai és információs segítség a CSR iránt érdeklődést mutató vállalatoknak („capacity building”); kutatási és innovációs programok támogatása CSR-témákban stb.

éppen adekvát eszköz (vagy eszközök kombinációjának) kiválasztása és alkalmazása általában nem racionális, technikai feladat, hanem politikai folyamat eredménye (tulajdonképpen a „stakeholderek” aktuális érdekérvényesítő képességeinek függvénye, tipikusan a „kinyitott”, „governance”-típusú, inkluzív jellegű, partnerségi alapú normaalkotási folyamat során). A táblázatban is látható egy elméleti distinkció az ösztönzés pozitív és negatív módszerei között, ugyanakkor a CSR gyakorlata azt mutatja, hogy a valóságban szinte kivétel nélkül a pozitív felhangú CSR-programok működnek, hiszen azok tudják a kellő legitimitást, illetve elfogadást biztosítani a közpolitikai beavatkozásoknak. Ez a trend is jól jelzi az állam szerepének átalakulását: a direkter, tiltó jellegű beavatkozás idegen a CSR világtól, holott a hagyományosan társadalmi felelősségre kényszerítő jogi szabályozási rendszereknek ez is sajátja volt (lásd pl. a munkajog klasszikus tilalmi rendszereit<sup>100</sup>). Napjainkra igencsak megváltoztak az erőviszonyok: a közpolitikának tulajdonképpen igen óvatosságnak kell lennie, és célszerű előzetesen mérlegelni, hogy egy adott közpolitikai CSR-program egyáltalán „átmegy-e” az üzleti szférán. Ugyanis utóbbira igazán csak akkor van esély, ha az adott programot az üzleti szféra legitimnek fogadja el, illetve ha az a program közvetlen gazdasági haszonnal is járhat rövidebb vagy hosszabb távon. Fontos a vállalatok számára az is, hogy a CSR-programokhoz megfelelő támogatást, segítséget kapjanak a kormányzattól (pl. infrastruktúra, képzés, képzett munkaerő stb.). Az elmondottakra tekintettel Bredgaard a négy lehetséges kormányzati eszközt az alapvető vállalati érdekek fényében is osztályozza, értékeli:

- A vállalat gazdasági érdekét elsősorban a motivációs programok elégíthetik ki, előmozdítva ezzel az adott kormányzati beavatkozás elfogadását.
- A vállalati szféra számára rendkívül fontos érték a liberális piacgazdaságban a magatartási autonómia, azaz, hogy minimális legyen az állami beavatkozás és kontroll. A regulatív programok és a meggyőzésre irányuló programok — noha különböző módon — megkísérelnek nyomást gyakorolni a vállalatokra a célból, hogy azok fogadjanak el bizonyos CSR-politikákat.
- A vállalatok számára fontos a megfelelő kompetenciák és források elérhetősége is. A negyedikként említett közösségi aktiváló programok ilyen irányú közpolitikai segítséget kívánnak nyújtani.

Bredgaard arra a végkövetkeztetésre jut, hogy az állam elődleges felelőssége a CSR-arenában az, hogy kedvező keretfeltételeket biztosítson a CSR számára. Emellett természetesen hasznos az is, ha az állam maga is példát mutat CSR-téren például mint munkáltató (szociálisan felelős közintézmények működtetésével), vagy mint piaci szereplő (a magánszektorba kiszervezett, vagy onnan „vásárolt” szolgáltatások szociális jellegű feltételekhez kötésével).

<sup>100</sup> Például felmondási tilalmak, hátrányos megkülönböztetés tilalma, munkaidővel kapcsolatos tilalmak stb.

## 5. Konklúzió

Az állam és a jog kényszere nélkül, tisztán „önkéntes” alapon működő CSR igen antidemokratikus.<sup>101</sup> Nem múlhat pusztán a vállalatok diszkrécióján a szociális felelősség. A „köz” iránti vállalati felelősség a „köz” ügye, a közügyek elsődleges, demokratikusan legitim „intézője” pedig az állam, semmiképpen sem az elsődlegesen gazdasági haszonszerzésre rendeltetett vállalatok. Az olyan társadalmi közcélokról szóló döntéseket, mint a vállalatok társadalmi felelőssége, nem lehet teljesen kivenni a demokratikus folyamatok köréből, és kiszolgáltatni az önkényes vállalatvezetői döntéseknek.<sup>102</sup> Ugyanakkor a CSR jelensége arra kényszerít, hogy szakítsunk a „köz” és a „magán”, avagy az „állam” és a „piac” merev szembeállításával, és fogadjunk el a korábban megszokottnál egy jóval többszereplősebb, komplexebb, rétegzettebb, flexibilisebb, partnerségekre, „win-win” helyzetekre alapozó szabályozási logikát.

## Irodalom

- AGUILERA, Ruth V. / RUPP, Deborah E. / WILLIAMS, Cynthia A. / GANAPATHI, Jyoti (2005): Putting the S back in Corporate Social Responsibility: A Multi-level Theory of Social Change in Organizations, *Academy of Management Review* (forthcoming) August, 2005.
- AVERY, Chris (2000): Business and Human Rights in a Time of Change, In: *Liability of Multinational Corporations under International Law*, Edited by: KAMMINGA, Menno T. / ZIA-ZARIFI, Saman, Kluwer Law International.
- BAKAN, Joel (2005): *The Corporation*, Magyar Kiadás, Független Média Kiadó.
- BARNARD, Catherine / DEAKIN, Simon (2002): Corporate governance, European governance and social rights, In: *Social and Labour Rights in a Global Context – International and comparative perspectives*, edited by HEPPLE, Bob, Cambridge University Press.
- BREDGAARD, Thomas (2004): Corporate social responsibility between public policy and enterprise policy, *Transfer (European Review of Labour and Research, Quarterly of the European Trade Union Institute)*, Volume 10., Number 3.
- Corporate Social Responsibility in Context* (2005), A Pocket Guide, Context Group Ltd.

<sup>101</sup> A CSR antidemokratikus jellegét említi Dubbink is. Öt idézi CROUCH, COLIN (2006) 13. p.

<sup>102</sup> Bakan erről így ír: „Egy társaság igazgatójának nem az a dolga, hogy a demokráciát lovagként védelmezze, hanem hogy elhárítsa az üzlet útjából a demokrácia által támasztott akadályokat.” BAKAN, JOEL (2005) 111. p.



- COWE, Roger (2003): Behave responsibly, by order of the law!, *New Statesman* 26 May 2003.
- CROUCH, Colin (2006): Modelling the firm in its market and organizational environment: methodologies for studying corporate social responsibility, Paper for discussion at EABIS PhD workshop on methodologies for studying corporate social responsibility, University of Warwick, 19-21 May 2006.
- CSÉFALVAY Zoltán (2004a): Globalizáció 1. 0, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Bp.
- CSÉFALVAY Zoltán (2004b): Globalizáció 2. 0, Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Bp.
- ELIAS, Juanita (2003): International labour standards, codes of conduct and gender issues: A review of recent debates and controversies, *Non- State Actors and International Law* 3., Kluwer Law International.
- FEKETE László (2005): Social Welfare Lagging Behind Economic Growth, In: *Corporate Social Responsibility Across Europe* – André HABISCH / Jan JONKER / Martina WEGNER / René SCHMIDPETER (eds.), Springer Berlin – Heidelberg.
- HABISCH, André és JONKER, Jan (2005): Introduction, In: *Corporate Social Responsibility Across Europe* – André HABISCH / Jan JONKER / Martina WEGNER / René SCHMIDPETER (eds.), Springer Berlin – Heidelberg.
- HAWKINS, David E. (2006): *Corporate Social Responsibility – Balancing Tomorrow's Sustainability and Today's Profitability*, Palgrave Macmillan.
- HOGETT, Jim (2003): Beyond Philanthropy Lies Compulsion, *IPA Review*, June 2003.
- JEURISSEN, Ronald (2004): Institutional Conditions of Corporate Citizenship, *Journal of Business Ethics* 53, 2004.
- LENSSEN, Gilbert / VOROBAY, Volodja (2005): The Role of Business in Society in Europe, In: *Corporate Social Responsibility Across Europe* – André HABISCH / Jan JONKER / Martina WEGNER / René SCHMIDPETER (eds.), Springer Berlin – Heidelberg.
- MAILAND, Mikkel (2004): Social partnership as an approach to CSR: „traditional” and „new” actors, their roles and relations, *Transfer (European Review of Labour and Research, Quarterly of the European Trade Union Institute)*, Volume 10., Number 3.
- MATTEN, Dirk / CRANE, Andrew / CHAPPLE, Wendy (2003): Behind the Mask: Revealing the True Face of Corporate Citizenship, *Journal of Business Ethics* 45.
- MATTEN, Dirk / MOON, Jeremy (2005): A Conceptual Framework for Understanding CSR, In: *Corporate Social Responsibility Across Europe* – André HABISCH / Jan JONKER / Martina WEGNER / René SCHMIDPETER (eds.), Springer Berlin – Heidelberg.
- POÓR József (2006): A szakszervezetek és a nemzetközi vállalatok együttműködése (II. Rész), *Munkajog – Kérdések és válaszok*, II. Évf. 6. szám 2006. június.
- ROOM, Nigel (2005): Some Implications of National Agendas for CSR, In: *Corporate Social Responsibility Across Europe* – André HABISCH / Jan

- JONKER / Martina WEGNER / René SCHMIDPETER (eds.), Springer Berlin – Heidelberg.
- SOBCZAK, André (2004): Corporate social responsibility: from labour law to consumer law, *Transfer (European Review of Labour and Research, Quarterly of the European Trade Union Institute)*, Volume 10., Number 3.
- SULLIVAN, Rory (2003): NGO expectations of companies and human rights, *Non- State Actors and International Law 3.*, Kluwer Law International.
- The changing role of government in Corporate Responsibility*, A report for practitioners (2006), ESADE, SDA Bocconi and NSM. ALBAREDA / BUCKLAND / LOZANO / MIDTTUN / PERRINI / TENCATI; EABIS (European Academy of Business in Society) 10 April 2006.
- UTTING, Peter (2005): Corporate responsibility and the movement of business, *Development in Practice*, Volume 15, Number 3 & 4, June 2005, Routledge Publishing.
- WEDDERBURN, Lord (2002): Common law, labour law, global law, In: *Social and Labour Rights in a Global Context – International and comparative perspectives*, edited by HEPPLER, Bob, Cambridge University Press.
- ZADEK, Simon (2001): *The civil corporation: the new economy of corporate citizenship*, London, Sterling, VA: Earthscan Ltd.

## ATTILA KUN

### MOTIVES FOR CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY (CSR) – THE END OR THE TRANSFORMATION OF CSR-RELATED PUBLIC POLICIES?

(Summary)

The Corporate Social Responsibility (CSR), Corporate Citizenship or Business and Society („B” & „S”) agenda has taken off since the 1980s, with a huge number of reasons involved in mobilising around it. It could be astonishing, but among these motives the public policy motives (laws, coercive and binding forms of statutory regulations etc.) are not on the forefront of the evolving CSR-agenda. There is an even more confusing global public discussion about the role of multinational corporations in modern societies without considering the (welfare) state as the main traditional regulator and controller of private entities and their social responsibilities. In line with these facts, some authors envision a specific governance crisis, where increased social expectations towards big business go hand in hand with the growing inability of existing (and weakening) welfare states to find proper regulatory answers. Clearly enough, there is a tendency to

marginalize the role of public policy and to over-emphasize the role of various actors and fragmented motives in the promotion of socially responsible business movement.

The first part of this paper examines critically the reasons for corporate society mobilisation on CSR issues, the types of motives involved and their impacts on CSR-policies. The following main motives and concepts for CSR are briefly identified and discussed: reactive CSR; CSR as legitimisation; CSR as risk-management; CSR as a way of diminishing regulatory threats from states; the business case for CSR; CSR as the product of civil regulation; CSR as a marketing tool; CSR as the fruit of altruistic leadership; CSR as the compulsion of the market; CSR as a realistic approach; CSR as a kind of fashion; CSR as the source of innovation; CSR as adapting to the demands of consumers and investors; CSR as a new “social contract”. Having these above-mentioned concepts and motives in mind and heavily drawing and reflecting on Ronald Jeurissen’s model (Institutional Conditions of Corporate Citizenship), a short case-study will be provided as a real-life explanation for the complexity of the CSR-arena.

The second part of the paper tries to discuss and identify the changing and remaining ways in which states are engaging with and influencing the CSR agenda.

The paper argues that CSR would be undemocratic without the proper intervention of the state. Social responsibility can not be based solely on the discretion of private companies. CSR is not just about voluntary actions; it is also about the coercion of more traditional forms of statutory intervention. However, it would be fully unrealistic to still insist on the assumption that states are the one and only or main drivers for CSR. CSR is a new, very complex, fluid and fragmented arena, where one should rethink its preconceptions about the traditional borderlines between “public” and “private”, “state” and “market”. Regulatory mechanisms are changing as well; new forms and models of CSR-related regulations are emerging.



LŐRINCSIK PÉTER

## A kényszertársulás lehetősége a kistérségi társulások esetében

### *Bevezetés*

Az 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszer az elemi települést tette a közigazgatásszervezés alapjává. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (Ötv.) felszámolta a korábbi integrációs csomópontokat, illetőleg az önkormányzatok együttműködését társulásokra helyezte.

Tanulmányunkban elsőként ezen önkormányzati társulási rendszer szabályozásának kialakulását és alkotmányos alapjait kívánjuk bemutatni. A tudomány neves képviselői által már jónéhány alkalommal elemzett társulási formák és társulási típusok vizsgálatától eltekintve inkább a szabályozás kialakulásának a menetét és a fejlesztési elképzeléseket részletezzük. Ismertetjük a társulások rendszer alap törvényi szabályozását és kísérletet teszünk a kötelező társulások megteremtésének feltételrendszerét körüljárni.

A kistérségek (kistérségi rendszer) létrehozásának körülményei között kitérünk a történeti előzményekre és bemutatjuk a kormányrendeleti és a törvényi szabályozás alakulását. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény útja nem volt olyan zökkenőmentes, mint ahogyan annak – a tudományos előkészítés után – lennie kellett volna. Alkotmányossági aggályok merültek fel vele szemben, így az az Alkotmánybíróság elé került. A testület megállapította, hogy a törvény három bekezdésében, de lényegében egy vonatkozásában alkotmányellenes rendelkezéseket tartalmaz, ezért azokat megsemmisítette. Bemutatjuk az alkotmánybírósági határozat érvelésrendszerét, illetve egy másik döntést, amely a kormányrendeleti lehatárolás alkotmányossági vizsgálatának eredményeként született.

Végezetül ismertetjük neves közigazgatási szakemberek azon nézeteit, amelyek a szakirodalomban már az önkormányzati rendszer kialakulása óta jelen vannak, vagyis a kötelező társulások bevezetésére vonatkozó elképzeléseket. Egyetértve az ezt támogató szerzőkkel, kísérletet teszünk egy kényszertársulási modell alkotmányos lehetőségének bizonyítására, egyben a szabályozási koncepció elveit is igyekszünk megfogalmazni.

## *I. Az önkormányzatok szabad társulási joga*

### *1. A társulásokra vonatkozó jogi szabályozás fejlődése*

Az 1990-ben született alkotmánymódosítás és az önkormányzati törvény megváltoztatta a korábbi települési szintű közigazgatási berendezkedést. Az önkormányzati rendszer a korábbi oktrojált integrációs mechanizmus után egy kifejezetten liberális berendezkedésre tért át, ahol a szabályozás a településközi kapcsolatokat társulások alapra helyezte. Az Alkotmány szabályaira építve, azokat átvéve az önkormányzati törvényt vált az önkormányzati társulások alapjogszabályává, majd ehhez kapcsolódott az évekkel később elfogadott társulási törvény speciális szabályozása. Először a szabad társulási elv törvényi szintű szabályozását kell bemutatnunk, kiemelve a fejlesztési eredményeket, majd ismeretetre kerül az elv alapján létrejövő kapcsolatok pozitív hozadéka – a tényleges településközi kapcsolatrendszer kialakulása.

#### *1.1. Az Ötv-ben foglalt szabályozás*

Az Alkotmány 44/A. § h) pontja – összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában megfogalmazottakkal<sup>1</sup> – önkormányzati alapjogként szól az önkormányzatok társulási jogáról. Az Ötv. gyakorlatilag megismételte ezt a szabad társulási jogot egyrészt azzal, hogy nevesítette az alapvető társulási formákat (hatósági igazgatási társulás, intézményirányító társulás, közös képviselő-testület, körjegyzőség), másrészt viszont kiemelte: „A társulásnak a 42–44. §-ban foglaltakon kívül más formái is lehetnek” [Ötv. 41. § (1) bekezdésének második mondata].

Önkormányzati rendszerünk kialakítása kapcsán alapvetően két dologban minden szakember egyetértett. Egyfelől a jogállamiság kialakulásában és a demokratikus államberendezkedés felé vezető úton fontos lépés volt az önkormányzatok létrehozása. Az akkori politikai helyzetben valószínűleg az egyetlen megoldás a természetjogi felfogás – az egy település – egy önkormányzat elvének – alkalmazása volt, amely egy szétaprózódott önkormányzati rendszerhez

---

<sup>1</sup> A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 10. cikke nevesíti az önkormányzati jogok között a társulást és együttműködést, amikor előírja:

„1. A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.

2. Mindegyik Állam elismeri a helyi önkormányzatoknak azt a jogát, hogy közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek.

3. A helyi önkormányzatok – törvény által előírt feltételekkel – jogosultak együttműködni más államokban működő önkormányzatokkal.”

vezetett. Ennek egyenes következménye pedig az a megállapítás lett – és ez a konszenzus másik területe –, hogy ellentmondás feszül az alacsony lélekszámú települések teljesítőképessége és a széles feladat- és hatásköri rendszer között.

Az Ötv. javaslatát benyújtó kormány tudatában volt annak, hogy községi integrációra az akkori helyzetben nem volt politikai lehetőség. Az Alkotmány a korábbi községi integrációt – a községi, illetőleg a városi-községi közös tanácsot – azzal szüntette meg, hogy a helyi önkormányzás jogát minden közigazgatási település számára elismerte. A törvényjavaslathoz fűzött indoklás viszont már a társulásos működés irányába mutatott: „A Javaslat célja a nagyobb, átfogó községtársulások kialakulása. Ez azonban hosszabb folyamat eredménye lehet, fokozatosan a társadalmi, gazdasági feltételek (a fejlettebb infrastruktúra) megteremtésével jöhet létre. Községeinknek előbb valóságos önkormányzatokká kell válniuk ahhoz, hogy saját felismerésük alapján keressék az egyes közzolgáltatások célszerűbb, gazdaságosabb, magasabb színvonalú biztosításának társulásos fejlesztését, az európai önkormányzatokhoz hasonlóan”.

### *1.2. Kísérletek az önkormányzati rendszer fejlesztésére*

A kormány már a kezdeti szakaszban igyekezett az elaprózottságból adódó anomáliákat a finanszírozási rendszeren keresztül kezelni, de tétova lépései azonban gyakorlatilag semmiféle érzékelhető eredményt nem hoztak.<sup>2</sup>

A gyakorlatban tevékenykedő közigazgatási szakemberek is érzékelték a problémákat és különféle javaslatokkal kívánták a települések közötti teljesítőképességből adódó különbségeket csökkenteni. Fürcht Pál a csatlakozó község intézményében látta a lehetséges és „szükséges” megoldást, mellyel kapcsolatban konkrét törvényszöveg-javaslat is kidolgozásra került.<sup>3</sup> Megoldási javaslata

<sup>2</sup> A közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat 4. c) pontja szerint: „Az önkormányzatok önállóságának tiszteletben tartása mellett ösztönözni szükséges a kölcsönös érdekeltségen alapuló integrációs folyamatokat. Ennek során a körjegyzőségek, igazgatási társulások és más együttműködési formák számára prioritást kell biztosítani a finanszírozási rendszerben.” (Ezt a kormányhatározatot a 112/1994. (VIII. 6.) Korm. rendelet 1994. augusztus 31-i hatállyal hatályon kívül helyezte.)

<sup>3</sup> Az Ötv. módosítás és kiegészítés szakmai javaslata szerint: „55. § Az országgyűlés a kormány előterjesztésére csatlakozó községgel nyilvánítja azt a községet, amely nem tud képviselő-testületet választani, vagy nem képes a kötelező önkormányzati feladatok teljesítésére. Az országgyűlés csatlakozó községgel nyilvánítás esetén kijelöli azt a települést, amely önkormányzatának részévé válik a csatlakozó község, indokolt esetben a kijelölt önkormányzatnak támogatást nyújt, hogy azt ne érje anyagi hátrány.” A probléma szakmai lényegét DR. FÜRCHT PÁL Az önkormányzati törvény egyes intézményeinek korszerűsítéséről című tanulmányában (*Magyar Közigazgatás*, 1993/12. sz. 709. p.) a következőkben összegezte: „Számolni lehet azzal is, hogy aprófalvaink egy része elnéptelenedik, a népesség fogyása következtében nem lesz képes az önálló önkormányzásra (70 községünk van, ahol száznál kevesebben élnek). A településszerkezet nem változatlan, hanem élő, mozgásban lévő, ahol természetes folyamat az új községek, új városok kialakulása, de egyes települések elnéptelenedése is. A szakmai javaslat alkalmas formának véli a csatlakozó község intézményét az ilyen helyzetekben is, hogy megmaradjon a községnév, amíg a települést lakják.”

végül is azonban a politika által nem találtatott időszerűnek. Kara Pál pár évvel későbbi javaslata szerint „feltétlenül szükséges ismételt napirendre tűzése”.<sup>4</sup>

A társulási jog fejlesztése kapcsán az Ötv. 1994. évi módosítása nem hozott számottevő előrelépést. A szakemberek – köztük Verebélyi Imre – hiányolták, hogy a kisközséges rendszeren belül a módosítás „nem vezette be a kötelező igazgatási, szolgáltatási vagy önkormányzati testületi társulásokat és a kivételes esetekben elrendelt összevonásokat. A törvénymódosítás során egyedül a dezintegrációs folyamatot mérsékeltek azzal, hogy megállították a kisközséges rendszer legkisebb településeinek további szétaprózódását (új község létrehozását a szolgáltatási alapfeladatok biztosítása mellett legalább 300 lakoshoz kötötték)”.<sup>5</sup> Ami a jogalkotással elvégzett ösztönzést illeti, meg kell említeni, hogy új szabályként bekerült: „a központi költségvetés pénzügyi kedvezményekkel ösztönözheti társulás létesítését és működését”.<sup>6</sup>

Visszahúzó hatást gyakorolt a társulások elterjedésére az a törvényi előírás, mely szerint valamennyi önkormányzati társulás lényegi eleme, hogy azok jogi személyek<sup>7</sup>, és amelyet a módosítás érintetlenül hagyott. A jogi személyiség ugyanis alapvetően polgári jogi kategória. A jogi személy kritériumai szerint alapkövetelmény az állandó szervezet, amelynek keretei a tagok változása esetén is változatlanok maradnak, a jogszabályban (vagy szervezeti szabályzatban) meghatározott, megengedett cél, a tagok vagyonától elkülönített vagyon és az önálló vagyoni felelősség. Ezen fogalmi elemek tekintetében az önkormányzatok társulásai esetén nehezen volt értelmezhető a tagoktól független szervezet, a tagok vagyonától elkülönített vagyon, vagy az önálló vagyoni felelősség. A jogi személyiséggel felruházott státusz akadályává vált az önkormányzati társulások elterjedésének. Számos esetben előfordult, hogy a társulás szükségességét egyébként felismerő önkormányzatok, mint ahogyan azt Szabó Lajos kifejti, „azért nem hozták létre a társulást, mert a törvényi – jogi személyiséget kimondó – formát túlzottan kötöttnek tartották, emiatt egy lazább együttműködési megállapodással rendezték kapcsolataikat”.<sup>8</sup>

Az ösztönzés hatására azért megindult az önkéntes társulási folyamat, melynek első nagyobb ütemét, nagyobb nekilendülését a hatósági igazgatási társulások és körjegyzőségek számának növekedése jelentette. Hiányzott viszont egy fontos jogszabály, amely az Ötv-ben megfogalmazott társulási formák létrehozásának jogi kereteit teremtette volna meg. Pfeil Edit szavaival élve „be-

<sup>4</sup> DR. KARA PÁL: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei – II. rész. *Magyar Közigazgatás*, 1998/11. sz. 645. p.

<sup>5</sup> VEREBÉLYI IMRE: A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének fő irányai. *Magyar Közigazgatás*, 1995/2. sz. 68–71. p.

<sup>6</sup> Ötv. 41. § (1) bekezdésének harmadik mondata. Hatályos 1994. december 12-től.

<sup>7</sup> Ötv. 41. § (3) bekezdésének 1998. január 13-ig hatályos szövege, megváltoztatta az 1997. évi CXXXIV. törvény.

<sup>8</sup> DR. SZABÓ LAJOS: Az önkormányzatok társulásai. *Magyar Közigazgatás*, 1994/3. sz. 148.



látható időn belül elengedhetetlen, hogy az önkormányzatok társulási joga hazánkban is részletes szabályozást nyerjen”.<sup>9</sup>

### 1.3. A társulási törvény megjelenése

A jogalkotó a helyi önkormányzatok társulási rendszerének a továbbfejlesztése érdekében, az együttműködést jelentősen segítő, támogató, tulajdonképpen az önkormányzatok igényeinek megfelelő törvényt alkotott a helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvénnyel és módosította az Ötv-t. Kara Pál szerint „ez az a törvény, amelyet különösen nem az „íróasztal mellől” találtak ki, hanem a gyakorlatban dolgozó szakemberek, elsősorban a jegyzők és a polgármesterek „kényszerítettek ki”. Lényege, hogy lehetőség szerint minimumra csökkenti, a feltétlenül szükségesre redukálja a formális, illetve a kötelező jogszabályi elemeket. Ugyanakkor előtérbe helyezi a valós önkormányzati együttműködést és az egymás kölcsönös érdekeinek az elismerését igyekszik elősegíteni. Bizonyos, hogy ez az egyik leginkább járható út, eszköz és módszer a magyar önkormányzati rendszer jövőjét illetően”.<sup>10</sup>

Az 1994-es módosítással továbbfejlesztett Ötv. nem tudta a társulási szabályozás anomáliáit megoldani, így szakemberek és a tudomány képviselői kritika tárgyává tették az addig létrejött társulási formákat és hiányolták a speciális külön törvényi szabályokat. A problémakör lényegét összefoglalva azt kifogásolták, hogy az Ötv. csak a társulások formáit határozta meg, azt is ellentmondásosan, elnagyoltan, túlzottan keretjelleggel.

A jelentkező feszültségek feloldására, hiányosságok pótlására a jogalkotó számára két lehetőség nyílt. Vagy az Ötv-ben szabályozza a társulásokra vonatkozó kérdéseket, vagy külön törvényben teszi ezt meg. A szakemberek a külön törvényi szabályozást preferálták, mert az önkormányzati törvénybe integrált szabályozás mindenképpen az Ötv. arányainak borulásához vezetett volna, a részletszabályok az Ötv. kereteit feszegették volna. Ezért az Országgyűlés – az Ötv. szükséges módosítása mellett – új jogszabályt alkotott.

Az új törvényi szabályozás a társulások négy típusát különbözteti meg:

- megbízás feladat-, hatáskör, szolgáltatás ellátására;
- közös fenntartás, közös foglalkoztatás úgy, hogy az ezzel kapcsolatos feladatokat és hatásköröket meghatározott képviselő-testület, illetve ennek szerve gyakorolja;
- közös döntéshozó szerv létrehozása közös fenntartásra, közös foglalkoztatásra, feladat-, hatáskör, szolgáltatás ellátására;

<sup>9</sup> DR. PFEIL EDIT: Gondolatok a településközi kapcsolatok ösztönözhetőségéről. *Magyar Közigazgatás*, 1994/2. sz. 119. p., illetve később hasonló módon fogalmazta meg ugyanezt Az önkormányzati társulásokról a gyakorlatról a szabályozásig című tanulmányában. „Meggyőződésem, hogy a társulási jogot külön törvényben és részleteiben szükséges kimunkálni.” *Magyar Közigazgatás*, 1995/12. sz. 696. p.

<sup>10</sup> DR. KARA PÁL: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 1998/10. sz. 581. p.

– jogi személyiséggel rendelkező társulás létrehozása.

A négy típus egyúttal fokozati különbséget is jelent: a döntési jogok átengedésének mértéke, a szervezeti elkülönülés erőssége az első típustól a negyedik felé haladva fokozatosan nő.

A társulási törvény ezzel – többek között – feloldotta azt az ellentmondást, amelyet az Ötv. 41. § (3) bekezdése jelentett, nevezetesen, hogy minden társulás jogi személy. E kööttség ugyanis egy sor olyan gyakorlati problémát szült, amelyet a szakemberek és az érintett önkormányzatok sokszor szóvá tettek.

A társulási törvénnyel a jogalkotó megteremtette a szükséges kereteket a társulási rendszer hatékony működtetéséhez, és immár minden önkormányzatnak el kellett különítenie azokat „a közszolgáltatásokat, amelyeket a településen belül, saját magának, egyedül kell nyújtania, azoktól a közszolgáltatásoktól, amelyek csak összefogással, térségben valósíthatók meg biztonságosan, szakmailag színvonalasan”.<sup>11</sup>

A jogi környezet biztosítása által így megindulhattak a településközi kapcsolatok, szerveződések. Nőtt a társulási hajlandóság is, mivel egyre több önkormányzat látta be, hogy bizonyos közszolgáltatásokat hatékonyan csak más önkormányzatokkal együttműködve tud megfelelő színvonalon biztosítani.

#### *1.4. A településközi reálkapcsolatokra alapított lehatárolás*

A települések közötti térségi kapcsolatrendszerek röviden tisztázni szükséges az elmúlt fél évszázad megyei szintnél alacsonyabb közigazgatásszervezési földrajzi kategóriák alakulását. A tanácsrendszer megalakításakor 1950-ben 140 járást alakítottak ki, 1971-ben megszüntették a járási tanácsokat, a harmadik tanácstörvény járási hivatalokat hozott létre. A járások száma időközben fokozatosan csökkent, megszűnésük előtt 83 volt. 1984. január 1. napjával 139 városkörnyéket hoztak létre. A rendszerváltást követően ezek megszűnése után nem volt általános térségi közigazgatási beosztás. A statisztikai folyamatok mérésére a Központi Statisztikai Hivatal 1994-ben bevezette a statisztikai körzet kategóriáját, melyből az országban 138-at alakított ki. A rendszer 1998-as módosítása következtében 150 kistérséget rögzítettek. A számok mögött meghúzódó gazdasági, társadalmi stb. viszonyok, mozgások, térbeli kapcsolatrendszerek változásai külön elemzést igényelnének.

Sok szerző kiemelte, hogy a kötelező térségi szervezet hiánya miatt a szabad társulás elve alapján létrejövő önkormányzati együttműködések így a tényleges településközi kapcsolatokra épülhettek. Ezek azért átnyúltak a megyehatárokon is és nem feltétlenül estek egybe a 150 kistérséggel. Szabó Lajos prognosztizáló megállapítása szerint „nem követelmény az önkormányzati társulási kapcsolatokban, hogy szomszédos önkormányzatok társuljanak egymással. Az

<sup>11</sup> FÜRCHT PÁL: Az önkormányzati társulási törvényről. *Magyar Közigazgatás*, 1998/3. sz. 153. p.

együttműködéses kapcsolatoknak azonban reálisan a kistérségben (tájegységben) van helyük, ahol az önkormányzatok egymásra utaltsága, egymást támogató képessége természetesen szakmai, gazdasági alapokkal bír. Jellemzően a létező vonzáskörzet lehet a társulások kapcsolatok valóságos közege”.<sup>12</sup>

Belügyminisztérium Önkormányzati Munkacsoportja által közzétett, az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére vonatkozó elképzeléseket tartalmazó, „A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai” című munkaanyag már ezen reálkapcsolatokra épített, amikor megfogalmazta, hogy „a tényleges gazdasági, infrastrukturális, közlekedési, közszolgáltatási stb. kapcsolatokra már „ráépíthető” a hosszabb távon is stabil területi tagozódás, ami így nem mesterséges igazgatási beosztás”.<sup>13</sup>

A kistérségi rendszer kialakításának alapkoncepciója éppen ezekre épült. A szakértők az önkormányzati reálkapcsolatokat kívánták a középpontba helyezni. Bekényi József szerint „a kistérség ennek azért adhat keretet, mert valós, a települések között meglévő reálkapcsolatok alapján került lehatárolásra”.<sup>14</sup>

## 2. A társulásokra vonatkozó alkotmányi szabályozás

Az önkormányzati társulási jog megjelenik az Alkotmányban, mint önkormányzati alapjog. Az alaptörvényi szabályozás a szabad társulás lehetőségét biztosítja. Az önkormányzatokra vonatkozó alkotmányi szabályozás vizsgálatát követően az önkormányzati alapjogok korlátozhatóságának kérdéskörét elemezzük, különös tekintettel a társulási jog szabadságára, mely elemzésünk értelmében akár egyszerű törvénnyel is korlátozható.

### 2.1. A társulási jog az Alkotmányban és az Ötv-ben

Az Alkotmány 42. §-a rögzíti, hogy „a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga”. Ezt a jogot az Alkotmány a továbbiakban úgy definiálja, hogy „a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”. Az Alkotmánybíróság ezt a jogot a közigazgatási egység választópolgárait megillető alapjogként fogja fel, mely tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül és egyúttal az önkormányzati jogok anyajogát is jelenti”.<sup>15</sup> Ebben az értelemben tehát ez egy kollektív alapjog,

<sup>12</sup> DR. SZABÓ LAJOS: i. m. 146. p.

<sup>13</sup> Magyar Közigazgatás, 2001/3. sz. 140. p.

<sup>14</sup> BEKÉNYI JÓZSEF: A helyi önkormányzatok többcéli kistérségi társulásáról. Magyar Közigazgatás, 2005/11. sz. 661. p.

<sup>15</sup> A helyi önkormányzás jogát az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza, de védelme tekintetében az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül. Ennek következtében az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a rá vonatkozó alapvető szabályokat is csak törvény

melynek alkotmányossági és alkotmánybíróági védelme nem tér el az Alkotmányban foglalt többi „rendes” alapjogétól. A 43. § megállapítja, hogy a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőek. Ezen alapjogok kifejtését pedig a 44/A. § tartalmazza.

Ebben a jogszabályhelyben található az önkormányzatok társulásával kapcsolatos alapjog is, nevezetesen a 44/A. § (1) bekezdés h) pontja mondja ki, hogy a helyi képviselő-testület szabadon társulhat más helyi képviselő-testülettel, önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával. A legfőbb jogi norma ezen előírásait főként az Ötv. rendelkezései töltik meg tartalommal. Az Ötv. az I. fejezetében – az önkormányzati jogok címet viselő alfejezetben – a következőket rögzíti: „A helyi önkormányzat a törvény keretei között: [...] szabadon társulhat más helyi önkormányzatokkal ...” [Ötv. 1. § (6) bekezdés c) pontja], vagyis szinte megismétli az alaptörvényi rendelkezést. Érdekes értelmezési kérdést vet fel az, hogy az Alkotmány e jogot a helyi képviselő-testület számára biztosítja, az Ötv. viszont egyrészt helyi önkormányzatról beszél, másrészt szerepelteti a „törvény keretei közt” kitélt. Egyetértve az Alkotmánybíróóság által megfogalmazott állásponttal, megállapítható, hogy az Ötv. szabályozása nem minősül az alaptörvény szűkítésének, mivel maga az Alkotmány mondja ki, hogy alapvető jog lényeges tartalmának korlátozásán kívül az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg [Alkotmány 8. § (2) bekezdése].

Az alkotmányi meghatározás a társulási jog tekintetében kijelöli a törvényi szabályozás keretét, ezért az Ötv. 41. § (2) bekezdése a hivatkozott alkotmányi előíráshoz igazodóan rögzíti, hogy a települési önkormányzatok társulási szabadságának egyetlen korlátja, hogy az nem eredményezheti az önkormányzati jogok sérelmét.

## *2.2. Az alapjogkorlátozás lehetősége a társulási jog tükrében*

Az önkormányzatok alapjogai – melyekről az Alkotmány 43. § (1) bekezdése megállapítja, hogy egyenlőek – más megítélés alá esnek, mint a „rendes” alapjogok. A témakörre vonatkozó határozatok<sup>16</sup> lényegét összefoglalva maga az Alkotmánybíróóság a következőképpen fogalmaz: „az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azon-

---

állapíthatja meg. 18/1993. (III. 19.) AB határozat. ABH 1993, 161. 167. és 22/1993. (IV. 2.) AB határozat. ABH 1993, 184.

<sup>16</sup> 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27., 29.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48., 68–73.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316., 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390., 396.; 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204., 207.

ban nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.”<sup>17</sup>

Ez az értelmezés azt jelenti, hogy az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti a XII. fejezetében szabályozott – az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő – alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben. Így az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor.<sup>18</sup> Az Alkotmánybíróság a sérelemmel kapcsolatban egyfajta „kiüresedési mércét”<sup>19</sup> határoz meg, mely Holló András által előadottan „az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében eldöntendő szempont”.<sup>20</sup>

A magunk részéről két megjegyzést teszünk az itt összegezett állásponthoz. Elsőként egy korábbi alkotmánybírósági határozathoz fűzött párhuzamos vélemény<sup>21</sup> érvelésére emlékeztetve le kell szögeznünk azt, hogy önkormányzati alapjogokként nemcsak az Alkotmány 44/A. §-ában foglaltakat kell értenünk. Az ott kifejtettek szerint a helyi önkormányzathoz való jognak, mint „anyajognak” a részletezett, de nem kimerítő felsorolását tartalmazó Alkotmány 44/A. § „már csak azért sem tekinthető kimerítő, hanem csupán önkormányzat-specifikus” felsorolásnak, mivel az önkormányzatot jogi személyként egyébként mindazok az alapjogok megilletik, melyek jellegüknél fogva a jogi személyekre is alkalmazhatók. A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogot tehát tartalommal részben a 44/A. §-ában felsorolt, részben pedig azok az alapjogok töltik meg, amelyeket az Alkotmány alapjogokról rendelkező XII. fejezete, továbbá az Alkotmány más fejezetei tartalmaznak, de amelyeket az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – a jogi személyekre is alkalmaz.”

A második megjegyzésben arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a 44/A. § (1) bekezdésében foglalt felsorolást helyesen a 42. §-ban megfogalmazott és definiált kollektív alapjog elsődleges tartalmának meghatározásaként szolgálnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata arra nézve tehát, hogy ezek az alapjogok – mint hatásköri részjogosítványok – külön-külön nem illethetők az embert megillető alapvető jogoknak kijáró védelemmel, elfogadható, de összességében minden-

<sup>17</sup> 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001. 330. 333–334.

<sup>18</sup> 56/1996. (XII. 12.) AB határozat. ABH 2004. 441.

<sup>19</sup> 3/1997. (I. 22.) AB határozat. ABH 1997. 33. 34.

<sup>20</sup> HOLLÓ ANDRÁS: Az Alkotmánybíróság a közigazgatás alkotmányosságáért című nyitó előadásának, mely a XIII. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián hangzott el, szerkesztett változata. *Magyar Közigazgatás*, (55. évf.) 2005/11. sz. 643. p.

<sup>21</sup> Dr. Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleménye a 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz. ABH 1993. 373.

képpen ilyen védelem alá tartoznak. Ily módon tehát korlátozásuk megítélésére – amennyiben az az alapjogokat összességükben érinti – nem a „kiüresedés–tényleges elvonás” tesztje, hanem a más alapjogok megítéléséhez használatos, más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez „szükséges és a korlátozással arányos” vizsgálati szabály alkalmazandó. Az önkormányzathoz való kollektív alapjog sem választható el a tartalmát adó más alapjogoktól, ahogyan erre a hivatkozott párhuzamos vélemény is utal.<sup>22</sup> A „kiüresedési mérce” alkalmazása csak abban az esetben merülhet fel, ha egyetlen részjogosítvány esetében valószínűleg kiüresedés vagy sérülés, aminek az egymásra épülő, egymáshoz kapcsolódó hatáskörcsoportok rendszerében kicsi a valószínűsége. De a gondolatmenetet tovább folytatva már egy részjogosítvány sérülése is az önkormányzás alapjogának sérüléséhez vezet, ami megint csak felveti a más „rendes” alapjoggal azonos alkotmánybíróági védelmet.

Az „alapjogkorlátozás kizárásának” igényével kapcsolatban maga az Alkotmány ad eligazítást. A 8. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályozást csak törvény tartalmazhat, törvény sem korlátozhatja azonban az alapjog „lényeges tartalmát”. Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozással – így az alapjogaikkal – összefüggésben az Alkotmánybíróság ki mondta, hogy nem minden önkormányzatokat érintő törvényi rendelkezéshez szükséges a kétharmados szabályozás.<sup>23</sup> Ez az előírás csak az Ötv-re vonatkozik.<sup>24</sup> Mindezek alapján az önkormányzatok alapjogai nem lehetnek korlátozhatatlan jogok, ami persze nem zárja ki a széles körű garanciákkal és jogvédelemmel való biztosításukat. Az önkormányzatok alapjogai lényeges tartalmukat kivéve – természetesen megfelelő alkotmányos indokokkal és ezek megvalósításával arányosan – korlátozhatók, az Alkotmány és a törvények keretei között. Ennek kinyilatkoztatása már csak amiatt is szükséges, mivel a korlátozás nem vezethet az önkormányzati alapjog kiüresedéséhez.

Az önkormányzati alapjogok egyenlőségének tartalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, miszerint a törvény a helyi önkormányzatok minden típusa számára köteles biztosítani az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok gyakorlását, s minden önkormányzatnak olyan helyzetben kell lennie, hogy önálló felelősséggel dönthessen az alapjogok körébe tartozó ügyekben.<sup>25</sup> Az önálló felelősséggel való döntés odáig terjed, hogy a kötelező feladatok ellátásakor is szabadon dönt az adott önkormányzata a feladat ellátásának módjáról.<sup>26</sup>

Ez tehát az alkotmánybíróági jogvédelem felvázolása a jelenlegi jogszabályi környezetben. A társulási jogra fókuszálva pedig megállapíthatjuk, hogy az

<sup>22</sup> Uo.

<sup>23</sup> 1671/B/1991. AB határozat. ABH 1997, 557. 558.

<sup>24</sup> Az önkormányzati alapjogokkal összefüggésben ugyanezt mondta ki a 4/1993. (II. 12.) AB határozat. ABH 1993, 48. 69.

<sup>25</sup> 1336/B/1996. AB határozat. ABH 1998, 656. 659.

<sup>26</sup> 77/1995. (XII. 21.) AB határozat. ABH 1995, 395.

Alkotmány a szabad társulás elvét deklarálja, de megvan a lehetősége annak, hogy törvénnyel az Országgyűlés ezt a jogot bizonyos esetekben korlátozza. Ennek egyedüli korlátja csupán az, hogy a szabad társulási jog nem üresedhet ki.

Minthogy törvényi kötelezésen alapuló társulási formát előíró törvényi szabályozás még nem került a testület elé, így nehéz azt eldönteni, hogy a hatályos Alkotmány szövegéből kiindulva a kérdést miként ítélnék meg. Véleményünk szerint nem lehetetlen alkotmányértelmezés útján –, mégpedig akár az egyszerű törvénnyel való korlátozás lehetőségét alapul véve – egy kényszertársulási modell alkotmányos léte. A megoldást viszont – melyet a későbbiekben részletesen kifejtünk –, abban látjuk, hogy alkotmánymódosítás következtében az alaptörvény rendelkezései közé beépítésre kerüljön egy olyan klauzula, amely a kötelező társulások alkotmányos alapja lehet.

## *II. A többcélú kistérségi társulások jogi szabályozása*

### *1. A többcélú kistérségi társulások létrejöttének története*

A kistérségi szervezetrendszer vizsgálata előtt szükséges annak történeti kialakulását röviden ismertetni. Jelezni szükséges, hogy a kistérség először nem mint általános közigazgatási területi egység jelent meg a magyar jogrendszerben, hanem speciális – statisztikai és területfejlesztési – kategóriaként. Az ezredfordulót követően indult meg a közigazgatás számára is alapul szolgáló kistérségi szint lehatárolásának megalapozása. Bemutatjuk, hogy a tudományos előkészítést követően először kormányrendeleti szabályozás rendezte a kérdést, majd a tényleges legitimitást adó törvényt vizsgáljuk meg.

#### *1.1. Az ágazati szabályozásban meghatározott kistérség-fogalmak*

A kistérség, mint komplex területi egység létrehozásának igénye már az 1990-es évek első felében felmerült. A szakirodalom által már oly sokszor megfogalmazott problémák – nevezetesen az atomizált önkormányzati rendszer és a méretgazdaságosság elve közötti feszültség – indította meg az önkormányzati rendszerünk fejlesztésének szükségességét.

A kistérségi kategória első megjelenése a KSH elnökének 9006/1994. (SK. 3.) közleményében öltött testet, amely bevezette a statisztikai körzet kategóriáját, és amely az 1998-as módosításával együtt az alapját képezte a későbbi lehatárolásnak.

A kistérségi rendszer kialakulása felé vezető úton a következő állomás a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) volt, mely a kistérséget, mint egymással intenzív kapcsolatban levő, önszerve-

zöldő, egymással határos települések összességét definiálta.<sup>27</sup> Jóllehet a törvényben meghatározott alapfogalom kizárólag a területfejlesztés feladat- és intézményrendszerében rendelkezett jogi relevanciával, mégis jó kiindulóponttá vált a későbbi megalapozó kutatások lefolytatásához.

A szakirodalomban a 2000-es évek elején jelentek meg olyan tanulmányok, amelyek már a többcélú kistérségi társulást, illetve annak megalakítási lehetőségeit helyezték vizsgálatuk középpontjába. A kistérségi szerkezetet, a kistérségi települések kapcsolatait meghatározó szervezeti formát például Németh Jenő a következőképpen képzelte el: „E formának megfelel – véleményünk szerint – a Kistérségi Területfejlesztési Közszolgáltatási Tanács”.<sup>28</sup>

### 1.2. Az IDEA program

A kormány – meghatározva a közigazgatás korszerűsítésének irányát – a 2002–2006. évekre szóló programjában a következőképpen rendelkezett: „Az európai uniós csatlakozás határozottan megköveteli – az egyébként is szükséges, de politikai okokból rendre elhalasztott – önkormányzati reform végrehajtását”. A reform a tervek szerint három részből állt: a községi és a városi, azaz a lakossághoz legközelebb álló önkormányzatok autonómiájának megerősítése, majd az önkormányzatok társulásával a kistérségek létrehozása, végül a regionális közigazgatás kialakítása.

A fejlesztés tudományos megalapozására a Belügyminisztérium 2002 szeptemberében elindította IDEA<sup>29</sup> programját. A program célkitűzéseit magába foglalja a betűszó tartalma: Integráció, Decentralizáció, Európai Unió és Autómia. Az IDEA három munkacsoportba szerveződött, a kistérségi, a regionális és az önkormányzati finansziális reformra koncentráló csoportokra, vagyis a két új területi szerveződési szint létrehozását és azok költségvetési következményeit vizsgáló munkacsoportokon keresztül végezték-végzik a reform megvalósítását elősegítő munkát. A közigazgatási reform természetéből adódóan a kistérségi munkacsoportra várt a legsürgetőbb feladat, ugyanis Ágh Attila szerint „itt kínálkozik a reform végrehajtása során az első áttörési pont”.<sup>30</sup>

A program keretében a kistérségek szabályozási koncepciójára vonatkozó magas színvonalú tanulmányok egész sora látott napvilágot, melyek közül a későbbiekben a legfontosabbakra hivatkozni kívánunk.

<sup>27</sup> A definíció e változata a Tftv. hatályba lépésétől a 2004. évi LXXV. törvénnyel történő módosításig – 2004. augusztus 31-ig volt hatályban.

<sup>28</sup> NÉMETH JENŐ: A kistérségi (városkörnyéki) közigazgatás és együttműködés gyakorlata, jövője. *Magyar Közigazgatás*, 2001/1. sz. 12. p.

<sup>29</sup> Az elnevezés nem előzmény nélküli, ugyanis a brit kormány a kilencvenes évek végén megszüntette a Local Government Management Bord-ot, mint tanácsadó szervet és létrehozta az IDeA testületet (Improvement and Development Agency's) a közszolgáltatások színvonalának javítása céljából. Ez szintén konzultációs feladatokat lát el, valamint tanácsadást végez.

<sup>30</sup> ÁGH ATTILA: IDEA. *Magyar Közigazgatás*, 2003/4. sz. 193. p.



Az előkészítés alaposságára tekintettel és az érintettek véleményének figyelembe vételével kapcsolatban az önkormányzati vezetők is elégedettségüknek adtak hangot és méltatatták a megindult folyamatot. Egy vélemény a sok közül: „A 2002. évi kormányváltást követően úgy éreztük, hogy „olajozottan” folynak az előkészületek, megkezdte munkáját az IDEA munkacsoport. Örömmel vetjük, hogy „országjárásuk” kapcsán elmondhattuk véleményünket, reménykedtünk abban, hogy komolyan vesznek bennünket és az alulról építkezés marandó közös sikert fog hozni. A szakértői munka összegzése elkészült, amely döntően találkozott a véleményünkkel is”.<sup>31</sup>

### *1.3. A kistérségi modellkísérletek*

A többcélú kistérségi társulási rendszer előkészítése érdekében modellkísérletek indultak, az ország minden részéből kiemelve térségeket. A Belügyminisztérium koordinálásával hat közigazgatási modellkísérlet zajlott, illetve zajlik. A program végrehajtásának helyszínei kezdetben Baja, Marcali, Makó, Miskolc, Tab és Zalaegerszeg voltak. A közigazgatási modellkísérletek közül három többcélú kistérségi társulás létrehozására irányult (Baja, Marcali, Makó), míg szintén három speciális kistérségi mintaprojektet valósított meg.<sup>32</sup>

A modellkísérletekben részt vevő önkormányzatok egyhangúlag pozitív és támogatandó kezdeményezésnek tartották a kísérletek megindítását, és egyöntetű szakmai vélemény fogalmazódott meg a tekintetben, hogy szükséges a modellkísérleteket – a jelenleginél szélesebb szervezeti körben – továbbfolytatni. E törekvéseknek teret adva a modellkísérletek közé bekapcsolódott a szentlőrinci komplex tervezési, térségfejlesztési, adat- és információkezelési rendszer kidolgozására irányuló többcélú kistérségi társulási modellkísérlet és a szekszárdi emberi erőforrás-gazdálkodási program kidolgozására irányuló többcélú kistérségi társulási modellkísérlet. Sőt beindult 2005. július 1-től a régiós szélességű kistérségi modellkísérlet a Dél-Dunántúli Régióban. A belügyminiszter indoklása szerint a választás azért esett erre a régióra, mert mindhárom megyéjének összes kistérségében megalakultak a többcélú kistérségi társulások.<sup>33</sup> Jelenleg így összesen kilenc kísérlet folyik az országban a kistérségi rendszer fejlesztésének tökéletesítése érdekében.

<sup>31</sup> PATYI ELEMÉR: Feltételek nélkül, felelősséggel...!? *Jegyző és Közigazgatás*, 2004. november–december.

<sup>32</sup> Miskolc a nagyvárosi agglomerációt, Tab a közoktatási feladatok kistérségi szintű megszervezését, Zalaegerszeg pedig az egységes integrált kistérségi önkormányzati költségvetési gazdálkodási rendszer megvalósítását modellezte.

<sup>33</sup> *Ön-kor-kép*. 2004/9. sz. [http://www.onkorkep.hu/15\\_04/index.html](http://www.onkorkep.hu/15_04/index.html)

#### *1.4. A kistérségek kormányrendeleti szabályozása*

Kormányrendeleti szabályozással történt meg a kistérségi rendszer kialakítása, ugyanis a kormány által elfogadott 244/2003. (XII. 18.) kormányrendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről 2003 decemberében 168 kistérséget hozott létre, amelyek az országot átfedésmentesen fedik le.<sup>34</sup> Már a kialakított kistérségi lehatároláson alapult a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről szóló 65/2004. (IV. 15.) kormányrendeletben foglalt többcélú kistérségi társulások létrehozása is, amelyet a kormány a szabad társulás elve alapján, költségvetési támogatással ösztönözve kívánt kialakítani. A kormányrendelet meghatározta a többcélú kistérségi társulás fogalmát, amelyen belül két kategóriát különített el. Mindkettő a korábbi 2003-as kormányrendeletben meghatározott kistérségek határain belül a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény (Ttv.) alapján szerveződő társulásokon alapult.

A jogalkotó számára kívánatos kategóriában az adott kistérséghez tartozó valamennyi települési önkormányzat részt vesz, legalább három közszolgáltatásra, és a kistérségi területfejlesztési feladatok ellátására szerveződik. A második fogalmi kategória szerint az adott kistérséghez tartozó települési önkormányzatok nem mindegyike lép be a szintén minimum három közszolgáltatásra szerveződő társulásba. Ez esetben is szükséges, hogy a formációban részt vegyen a kistérségi települések több mint fele, de legalább két település, és az így képviselt lakosságnak ki kell tennie a kistérségi összlakosság 60 %-át.

Teljesítheti még a kritériumokat az a társulás, ahol úgy vesz részt a kistérségi önkormányzatok 60 %-a, hogy képviselni tudják az összlakosság 50 %-át. Azonban e kategóriában is szükséges, hogy a kistérségi területfejlesztési feladatok ellátását az adott kistérséghez tartozó valamennyi települési önkormányzat vállalja. A társulási megállapodásnak tartalmaznia kell a legalább 3 évre szóló együttműködés vállalását, és a feladatokat egy közös szakmai munkaszervezetben kell ellátni.

A kormányzat elsősorban közvetlen pályázati eszközöket vetett be a társulások alapításának előmozdítása érdekében, így a belügyminiszter közzétette a támogatási rendszer részletes szabályait. A benyújtási határidő 2004. június 30-ban lett meghatározva, de csak területfejlesztésre való szerveződés esetére 2004. július 31-ig lehetett pályázni egy kisebb volumenű támogatás (9 millió és 20 millió forint között) elnyerése érdekében. A határidők és a gyors döntés kvázi kikényszerítése a korábban bizakodó hangnemet gyökeresen megváltoztatta és a feladatok felvállalására vonatkozó nyilatkozatok ilyen jellegű sürgőssége megremítette az érintetteket. A hangnem változása az idézett polgármesteri véleményen is érzékelhető: „Megszületett a „csodafegyver”, a többcélú kistérségi tár-

<sup>34</sup> Az országban kialakított 168 kistérségből 166-ban alakítható többcélú kistérségi társulás.

sulás. A fércmunkára jellemző vonások már a pályázati határidőnél jelentkeztek. Senki nem gondolhatta komolyan, hogy 30–60 napos határidővel felelősségteljes döntést lehet hozni olyan kérdésekben, amelyek hosszú évtizedek óta okoznak fejtörést a szakmának, a települések vezetőinek és az egymást váltó kormányoknak.”<sup>35</sup>

A jegyzők is hasonlóképpen éltek meg a körülöttük zajló folyamatokat, melyről egyikük véleménye árulkodik: „A rendelet megjelenését követően, május elején látott napvilágot a pályázati rendszert szabályozó belügyminiszteri felhívás. Rendkívül szűk 2 hónap maradt – közben EU-parlamenti választás! – a pályázat beadására.”,<sup>36</sup> majd folytatva gondolatmenetét, így fogalmaz: „Nem mindenben értek teljesen egyet a többcélú kistérségek megalakításával elindított folyamattal, de nyár elején mérlegelni kellett. Egyik oldalon a térség adottságai, lehetőségei, jelenlegi helyzete szerepelt, míg a mérleg másik serpenyőjébe a többcélú kistérségi társulás került. A területfejlesztés szempontjából az ország 48 legelmaradottabb kistérségeinek egyikeként el kellett döntenünk, hogy a szűkös saját bevételeket éljük fel vagy előremenekülünk. Az utóbbi mellett döntöttünk.”<sup>37</sup>

### *1.5. Törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról*

A rendelet alapján létrejött társulásokat országgyűlési szinten is szentesítette a 2004. évi CVII. törvény (Tkt.) a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. A törvényt a Parlament a 2004. május 10-i ülésén fogadta el, kihirdetésére azonban akkor nem került sor, mert a köztársasági elnök előzetes normakontrollt kért az Alkotmánybíróságtól.

A törvény kimondja, hogy egy kistérségben egy többcélú társulást lehet alakítani, amely az önkéntes társulás elvein nyugszik, de mivel a széles körű társulási szabadság továbbra is megmarad, ez nem érinti a szabályozás előtt működő és után létrejövő egyéb társulásokat. Ugyanezen jogszabály az eddigi rendeleti forma helyett, immár törvényi erőre emelve, mellékletében sorolja fel a kistérségeket és az őket alkotó települési önkormányzatokat.

A törvény gyakorlatilag a korábbi kormányrendeletben szabályozott módszereket emelte be a rendelkezései közé, kiegészítve az addig szabályozatlan területekkel. Azokat tekinti többcélú társulásnak, amelyeket a korábbi rendelet forrásokra jogosultnak nyilvánított. Ha a lakosság vagy a résztvevő települések száma a határértékek alá csökken, akkor a kistérségi társulás megszűnik.

A köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény tartalmi kérdésekben alkotmányellenes szabályokat nem tartalmaz, de kifogásolta, hogy kormányrende-

<sup>35</sup> PATYI ELEMÉR: i. m.

<sup>36</sup> DR. KADLOTT CSABA: Mennyivel több a többcélú kistérségi társulás? *Jegyző és Közigazgatás*, 2004. november–december

<sup>37</sup> Uo.

letben lettek rögzítve olyan kérdések, melyekről törvényben kellett volna rendelkezni. Az Alkotmánybíróság döntése három szakaszt érintett, mely alapján a törvény korrekciója megtörtént. Ezt követően az Országgyűlés a többcélú kistérségi társulások törvényi szabályozását a 2004. november 2-i ülésnapján ismétleten elfogadta.

## *2. A többcélú kistérségi társulások és az Alkotmány*

A többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó jogi szabályozás is az Alkotmánybíróság elé került 2004-ben. A testület először a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényt vette alkotmányossági vizsgálat alá, és megállapította, hogy annak bizonyos rendelkezései az alaptörvénybe ütköznek. Ezt követően a kormányrendeleti szabályozás is vizsgálat alá került, de az az Alkotmánybíróság döntése értelmében kiállta az alkotmányossági próbát. A következőkben ismertetjük a két alkotmánybírósági határozat tekintetében a megelőző indítványok érvelésrendszerét, illetve a testület döntéseit alátámasztó érveket.

### *2.1. A Tkt. alkotmányossági vizsgálata – a 31/2004. (XI. 3.) AB határozat<sup>38</sup>*

Az Országgyűlés elnöke a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényt 2004. május 17-én küldte meg a köztársasági elnöknek kihirdetésre. A köztársasági elnök előzetes normakontrollt kezdeményezve – a részére előírt határidőn belül – 2004. június 1-jén az Alkotmánybírósághoz fordult azzal, hogy megítélése szerint a törvény egyes rendelkezései alkotmányellenesek. A köztársasági elnök az Alkotmánybíróságról szóló törvény 1. § a) pontja alapján indítványozta a ki nem hirdetett törvény 1. § (1), (3) és (4) bekezdései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát.

A kifogásolt törvényhelyek a következőképpen szóltak:

„1. § (1) A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben meghatározott kistérségben – kivéve a fővárost és azt a kistérséget, amelyben egy település alkot egy kistérséget – működő települési önkormányzatok képviselő-testületei (a továbbiakban: képviselő-testület) a kistérségi együttműködés hosszú távú biztosítására írásbeli megállapodással (a továbbiakban: többcélú kistérségi társulási megállapodás) a kistérségben egy többcélú kistérségi társulást alakíthatnak. A többcélú kistérségi társulás részt vehet a kistérség területének összehangolt fejlesztésében (különösen: fejlesztési tervek, programok, pályázatok készítésében, megvalósításában) és a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatja kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, valamint intézmények fenntartását.”

<sup>38</sup> ABH 2004, 441.

„(3) A többcélú kistérségi társulási megállapodást a társulás tagjai módosíthatják, továbbá törvényben vagy a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben meghatározottak szerint módosítják, illetve a helyi önkormányzati általános választásokat követő hat hónapon belül felülvizsgálják.

(4) A többcélú kistérségi társuláshoz csatlakozni bármikor, abból kiválni törvényben, továbbá a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben meghatározott esetben, illetve naptári év utolsó napjával lehet.”

### 2.1.1. A köztársasági elnök érvelésszerzője

Az köztársasági elnök első észrevétele, hogy a törvény szerint a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben meghatározott kistérségben működő települési önkormányzatok képviselő-testületei a kistérségben egy többcélú kistérségi társulást alakíthatnak. A további problémát az államfő abban látta, hogy a Tkt. alapján a társulási megállapodásnak a kormányrendeletben meghatározottak szerinti esetekben kötelező lett volna a módosítása. Végül a törvény szerint a társulásból való kiválás csak a kormányrendeletben meghatározott esetben lett volna lehetséges.

Az államfő a hivatkozott tartalmú szabályokkal kapcsolatban többirányú alkotmányossági észrevételrendszert fogalmazott meg. Először is álláspontja szerint a Tkt. 1. § (1), (3) és (4) bekezdései ellentétesek az Alkotmány 43. § (2) bekezdésével és a 44/A. § h) pontjával: olyan esetekben utalnak ugyanis kormányrendeleti szabályozásra, amelyekben törvényi szintű szabályozásra lenne szükség. Véleménye szerint e rendelkezések nem felelnek meg a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) rendelkezéseinek sem, ugyanis a végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazáshoz meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A kérdéses szabályozás pedig túl általános és többféleképpen is értelmezhető, ami sérti a jogbiztonság követelményét. A köztársasági elnök utalt egy korábbi AB határozatra,<sup>39</sup> mely szerint „a törvényben a (végrehajtási) rendeletre utalás a jogalkotási gyakorlatban törvénynél alacsonyabb szintű szabályozást jelent, és adott esetben a törvénynek a rendeleti szabályozást lehetővé tévő szabálya is alkotmányellenes lehet”. A köztársasági elnök utalt továbbá arra, hogy az Alkotmány 43. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Kormányrendeleti szabályozást az Alkotmány csak államigazgatási feladatkör szabályozása kapcsán enged meg [Alkotmány 44/B. § (2) és (3) bekezdései], így törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja – ahogy az az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában is már megjelent.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> 17/2004. (V. 25.) AB határozat. ABH 2004, 291. 299.

<sup>40</sup> Először a 4/1993. (II. 12.) AB határozat fogalmazta meg. ABH 1993, 48. 71.

Továbbá véleménye szerint a jelzett rendelkezések által felhívott rendeleti szintű szabályozás egyúttal jogkorlátozó jellegű is, mivel a Tkt. kimondja, hogy a többcélú kistérségi társulási megállapodást a társulás tagjai módosíthatják, továbbá törvényben vagy a kistérségek megállapításáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben meghatározottak szerint módosítják. Álláspontja szerint a kijelentő mód egyértelművé teszi, hogy a végrehajtási rendeletben meghatározottak szerint a társulási megállapodás kötelező. A köztársasági elnök úgy vélte, hogy ez tartalmilag nem jelent mást, mint felhatalmazást a kormány számára a társulási megállapodások tartalmának jogszabállyal történő módosítására. Ez pedig ellentétes az Alkotmány 43. § (2) bekezdésével.

Összegezve a köztársasági elnök indítványa több, de tartalmában szorosan összefüggő megközelítésben annak alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte, hogy a kormánynak van-e, lehet-e hatásköre a helyi önkormányzatok társulási kérdéseinek normatív szabályozására.

### 2.1.2. Az Alkotmánybíróság érvelésrendszere

Az Alkotmánybíróság az indítványok tartalma alapján több aspektusból végezte el a törvény alkotmányossági tesztjét.

A testület elsőként az önkormányzati alapjogokat vetette össze a vitatott szabályozással. Ezek az „alapjogok” a testület korábbi következetes gyakorlata szerint valójában hatáskörcsoportok, melyek a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújtanak védelmet az önkormányzatok számára. Az Alkotmány a 44/A. §-ában ezen alapjogok mellett tartalmazza – Holló András szavaival élve – a „h) pontos”<sup>41</sup> alapjogot, vagyis a szabad társuláshoz való jogot is. Ez a jog – hasonlóan a többihez – az önkormányzati autonómia egyik alkotmányos garanciája, másrészt – az alaptörvény előírásai szerint – csak törvény keretei között gyakorolható. A törvényi szintű szabályozás lényegességét emeli ki az Ötv. is, melynek 41. § (3) bekezdése szerint a társulás egyes feltételeit törvény megállapíthatja. Ebből következően kormányrendeletben erre nem kerülhet sor, vagyis a törvény ez esetben formális értelemben vett törvényt jelent.

Az Alkotmánybíróságnak azt is kellett vizsgálni, hogy egyáltalán adható-e a kormánynak alkotmányosan felhatalmazás e tárgykörben, vagy az ezt lehetővé tevő törvényi előírások sértik a szabad társulás jogát. Az indítvány érvelése szerint az önkormányzati alapjogok csak törvényben szabályozhatók, a vizsgálat tárgyává tett törvény pedig egy kormányrendeletben meghatározottak szerinti esetben tette volna kötelezővé a kistérségekkel kapcsolatos rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy kormányrendelet e körben nem szabályozhat, így a felhatalmazás is alkotmány sértőnek minősül, és ezt hangsúlyozandó, elvi élel mondta ki, hogy a kizárólagos törvényhozási tárgykör ilyen módon sem kerülhet ki a törvényhozó hatásköréből.

<sup>41</sup> HOLLÓ ANDRÁS: i. m. 644. p.

Mindezek alapján a jogalkotó által elfogadott szabályozás jogkorlátozó jellegű tartalommal is bírt, így az Alkotmánybíróság a Tkt. támadott szabályait alkotmányellenesnek mondta ki, minek következtében azok módosítása vált szükségessé. A Belügyminisztérium ennek hatására helyezte be a törvénybe a kistérségi felsorolást, mint mellékletet, hangsúlyozva, hogy tartalmilag a koncepció kiállta az alkotmányosság próbáját, azon csak formai módosításokat kellett eszközölni.<sup>42</sup>

## 2.2. A kormányrendelet alkotmányossági vizsgálata – a 41/2004. (IX. 11.) AB határozat<sup>43</sup>

Az alkotmányossági vizsgálatot a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló 244/2003. (XII. 18.) kormányrendelet sem kerülhette el. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány is érkezett a jogszabály alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában. A testület az indítványokat – azonos tartalmukra tekintettel – egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

### 2.2.1. Az indítványozók érvelérendszere

A négy alkotmánybíró<sup>44</sup> különvéleményével meghozott döntés alapjául szolgáló indítványok két okra hivatkoztak. Az egyik indítványozó az Alkotmány, a helyi önkormányzatokról szóló törvény, a jogalkotásról szóló törvény számos megjelölt rendelkezésébe ütközőnek vélte a kormányrendeletet. Álláspontja szerint a kormányrendelet olyan jogterületet szabályoz, amelyben törvényi szintű szabályozásra lenne szükség, és nem volt törvényi felhatalmazása a kormánynak a rendeleti szintű szabályozás megalkotására. Álláspontját alátámasztandó kiemelte az Alkotmány 43. § (2) bekezdését, amelynek értelmében a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg, továbbá az Alkotmány 44/A. §-ába foglalt jogokat is olyan garanciális szabályoknak tekintette, amelyek kizárják az alapjogok törvéynél alacsonyabb szintű szabályozását.

A másik indítvány szerint: „A rendelet segítségével a kormány az ország olyan új önkormányzati-közigazgatási területi felosztását, szervezeti rendszerét kívánta kialakítani, amelynek alapjait csak maga az Alkotmány teremthetné meg, az önkormányzati alapjogokat érintő részletszabályokról pedig csak törvény rendelkezhetne, kétharmados parlamenti többséggel.” „A kormány nem

<sup>42</sup> Belügyminisztérium: nem volt tartalmi kifogás. *Ön-kor-kép.* 2004/9. sz. [http://www.onkorkkep.hu/14\\_09/12-17.htm#3](http://www.onkorkkep.hu/14_09/12-17.htm#3)

<sup>43</sup> ABH 2004, 542.

<sup>44</sup> Dr. Bagi István, valamint Dr. Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleménye – melyhez csatlakozott Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva és Dr. Erdei Árpád – is amellet foglalt állást, hogy a vizsgálat tárgyává tett kormányrendelet felhatalmazás nélkül született és azt az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

vezetheti be az alkotmányerejű rendeletet. Még olyan módon sem, hogy egy törvény utólag – 2004. május 10-én – felhatalmazást ad a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló jogszabály kiadására.”

### 2.2.2. Az Alkotmánybíróság érvelésrendszere

Az Alkotmánybíróság több aspektusból végezte el a kormányrendelet utólagos normakontrollját, és vizsgálatának eredményeképpen az indítványokat nem tekintette megalapozottnak, így azokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság elsőként a kormányrendelet kiadására alkotmányos felhatalmazást keresett. Az érvelés kiindulópontja az Alkotmány 35. § (2) bekezdése, mely szerint a kormány a maga feladatkörében rendeleteteket bocsát ki és határozatot hoz. A testület ezzel kapcsolatban azt állapította meg, hogy a kormány feladatkörét megállapító Alkotmány 35. § (1) bekezdése által adott felsorolásban – amelyekben a saját jogán adhat ki rendeletet – a feladatkörök között nincs olyan, amelynek alapján, vagy amelyből levezethetően a kormányrendelet kiadható, tehát, amely a kormány hatáskörét ebben megalapozná. Ennek értelmében a kormánynak az Alkotmányban megállapított feladatkörében nem volt hatásköre a kormányrendelet kiadására.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy létezik-e törvényi szintű felhatalmazás a rendelet kiadására vonatkozóan. A Jat. 7. §-a szerint ugyanis a kormány – az Alkotmányban meghatározott feladatkörén túl – törvényben kapott felhatalmazás alapján is kiadhat rendeletet. A vizsgálat tárgyává tett kormányrendelet tekintetében azonban sajátosság, hogy a bevezető részében nem utal törvényi felhatalmazásra, azonban az Alkotmánybíróság szerint ez a jogalkotási hiba önmagában azt nem teszi azt alkotmányellenessé. A testület a kormányrendelet tartalmi vizsgálatának alapján megállapította, hogy azt a területfejlesztési törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására adta ki a kormány. A törvényi felhatalmazást ezt követően a kormányrendelet tekintetében két aspektusból is vizsgálni kellett: egyrészt, hogy a megalkotáskor volt-e felhatalmazás a kibocsátásra, másrészt, hogy az alkotmányossági vizsgálat idején rendelkezett-e felhatalmazással a rendeletet kiadó kormány.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kormányrendelet megalkotásakor – egészen 2004. július 8. napjáig – a Tftv. akkor hatályos 27. § (1) bekezdés c) pontja alapján, abból levezethetően volt a kormánynak az adott ügyben rendelet kiadására hatásköre. Ez ugyanis felhatalmazta a kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a térségek besorolását és a kiemelt térségek behatárolását. A kormányrendeletet a kormány e törvény felhatalmazása alapján adta ki. A területfejlesztési törvényt módosító 2004. évi LXXV. törvény 19. § (2) bekezdése azonban a kormány rendeletalkotásra történő felhatalmazását hatályon kívül helyezte, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ettől az időponttól a kormánynak már nincs törvényi felhatalmazáson alapuló hatásköre a térsé-



gek, ezen belül a kistérségek megállapítására, lehatárolására és megváltoztatási rendjének szabályozására.

Az Alkotmánybíróságnak a fenti megállapítások alapján vizsgálnia kellett, hogy alkotmányellenesnek minősíthető-e egy végrehajtási jogszabály (a konkrét vizsgálat tekintetében a kormányrendelet) akkor, ha az alapjául szolgáló törvényi felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül került. Ezzel kapcsolatban a testület az 507/B/1995. AB határozatában megállapította: „önmagában az, hogy kormányrendelet meghozatalára felhatalmazást adó törvényszakaszt a törvényhozó hatályon kívül helyezte, a kormányrendeletet nem teszi alkotmányellenessé. Ahhoz ugyanis, hogy a jogszabály felhatalmazása alapján alkotmányosan nyerjen meghozatalt, elegendő, ha meghozatalakor arra vonatkozólag a jogalkotó felhatalmazással rendelkezett. A felhatalmazást adó jogi norma megszűnte a már alkotmányosan megalkotott végrehajtó szabályt nem teszi alkotmányellenessé”.<sup>45</sup> Erre tekintettel a kormány felhatalmazásának a visszavonása önmagában nem tette alkotmányellenessé a kormányrendeletet.

Mindebből következően a kormányrendeleti szabályozás alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság nem állapította meg.

### *3. A kistérségek helye, szerepe alkotmányos berendezkedésünkben*

A kistérség kérdése először is az állam területi beosztásával összefüggésben vethető fel. A következőkben vizsgáljuk, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos berendezkedését – önkormányzatok szempontjából – meghatározó jogszabályok rendelkeznek-e a kistérségről, illetve bemutatjuk a tudomány által kimunkált kistérség-fogalmat és annak adaptálását a jogi szabályozásba.

#### *3.1. A kistérség kategóriájának szabályozatlansága az önkormányzati létet meghatározó jogszabályokban*

A kistérségi rendszert sokan a tanácsrendszer járásaihoz hasonlították, Dubeczné Károlyi Éva szerint „nem is alaptalanul”.<sup>46</sup> Talán nem is az összehasonlítással volt baj véleményünk szerint, hanem inkább azzal, hogy ez a párhuzamba állítás magában hordozott némi elutasítást is. Megjegyzendő egyébként, hogy a közigazgatás kistérségi szintű szerveződése járási közigazgatási egységként korántsem a tanácsrendszer terméke, hanem már évszázadokkal ezelőtt megjelent a magyar jogrendszerben.

A problémát leginkább az jelenti véleményünk szerint, hogy a rendszerváltást követően a kistérségi szint nem kapott szabályozást az állami berendezkedést meghatározó jogszabályainak egyikében sem. Így az Alkotmányban sem az ország területi tagozódására, sem a helyi önkormányzati rendszer alapvető sza-

<sup>45</sup> ABH 1996, 527. 528.

<sup>46</sup> DR. DUBECZNÉ DR. KÁROLYI ÉVA: A kistérségi szerveződések margójára. *Jegyző és Közigazgatás*, 2004. július-augusztus.

bályaíra vonatkozó rendelkezései között nem jelenik meg a kistérség kategóriája – sem mint területszerkezeti-földrajzi, sem mint közigazgatási egység.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény a kistérség fogalmát ugyancsak nem ismeri. A törvény szól ugyan a „térségi szerepről”, mégpedig a nagyközség várossá nyilvánításával összefüggésben [Ötv. 59. §], továbbá megtalálható a törvényben a „körzeti” kifejezés is a megyei önkormányzat feladat- és hatásköréről szóló szakaszokban [Ötv. 69. § (1)–(3) és (5) bekezdései], az említett szóhasználat azonban semmilyen összefüggésben nincs a kistérség területi kategóriájával és a kistérségi feladatellátással.

Az önkormányzati léthez kapcsolódó további fontos törvény, a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló törvény preambuluma a következőket emeli ki: „Az Országgyűlés [...] a helyi önkormányzatok együttműködésének bővítése, közös érdekű feladataik célszerűbb, gazdaságosabb és hatékonyabb megvalósítása, a polgároknak nyújtott közszolgáltatásaik színvonalának javítása, a térségi kapcsolatok elmélyítése, a társulások általánosabbá és tartósabbá tétele érdekében az alábbi törvényt alkotja:”. Az idézett részben megjelenő „térségi kapcsolatok” kifejezés utalhat esetleg a kistérségi szintű szerveződés előmozdítására, de konkrétan a kistérség kifejezés, illetőleg a kistérség definíciója a törvényben nem kapott helyet.

A kistérségi kategória első jogszabályi megjelenésére a területfejlesztési törvényben került sor. Ezzel kapcsolatban viszont az Alkotmánybíróság indoklását kell idéznünk, mely szerint a jelenlegi szabályozási rendszer „a területfejlesztést nem önkormányzati feladatként határozza meg, a Tftv. csak részfeladatokat ad a helyi önkormányzatoknak a területfejlesztésben. Ezek pedig [...] nem érintik a helyi önkormányzatoknak az Alkotmány 44/A. §-ban megállapított alapjogait, alapvető hatáskör-csoportjait”.<sup>47</sup> Vagyis a kistérségi lehatárolás – érthetetlen módon – az önkormányzati feladat- és hatáskörök megállapításánál nem releváns.

### 3.2. *A kistérség fogalma*

A statisztikai körzetet megalkotó 9006/1994. (SK. 3.) KSH közlemény e kategóriát, mint a statisztikai folyamatok mérésének területi egységét határozta meg. A KSH által meghatározott kistérség fogalmát, vette át lényegében az 1996-ban megszületett területfejlesztési törvény is. A Tftv. szerint a kistérség a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható területi egység, egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összessége. Bekényi József, Bércesi Ferenc és Németh Jenő véleményével egyetértve meg kell állapítanunk azt, hogy a „törvény meghatározta ugyan az általa elképzelt kistérség fogalmát, adós maradt azonban a kistérségnek a területfejlesztés szervesrendszerében elfoglalt he-

<sup>47</sup> 41/2004. (IX. 11.) AB határozat. ABH 2004, 542.

lyének és szerepének, működtetésének és szervezetének definiálásával, illetőleg szabályozásával”.<sup>48</sup> Természetesen e kistérség-fogalomnak kizárólag a Tftv. és a végrehajtásáról rendelkező jogszabályok tárgyi hatálya vonatkozásában van jogi relevanciája.

Az IDEA program kutatásait összefoglalva Bekényi József, Bércesi Ferenc és Németh Jenő határozta meg a kistérség fogalmát, mely a következőképpen szól: „A kistérségek rendszere az ország egész területét átfogó, régióhatárokat (megyehatárokat) át nem lépő rendszer. A földrajzilag is összefüggő települések olyan együttese, melyek között többirányú, valós kapcsolatok funkcionálnak. A kistérség, mint közigazgatási egység meghatározott térségi, településközi funkciókat lát el, térségi tervezést végez. A kistérség centruma város, kivételesen nagyközség. A központ szerepét betöltő város mellett a többi város társközponti szerepet tölthet be. A kistérségi határok viszonylag stabilak, megváltoztatásukra csak feltétlenül indokolt esetben kerülhet sor. A kistérségek lehatárolását jogszabály rögzíti. Az államigazgatási körzetek a kistérségen belül alakíthatók ki. A kistérségen belül több államigazgatási körzet is kialakítható”.<sup>49</sup>

Nem pontosan, de ugyanazon ismérveket tartalmazva az összegző tanulmány fogalom-meghatározása került át a többcélú kistérségi társulások kormányrendeleti szabályozásába, illetve a 2004. szeptember 1-jétől változó területfejlesztési törvénybe. Természetesen a kormányrendeleti szabályozásban a praktikus szempontok kerültek kihangsúlyozásra, úgymint „a határai a települések közigazgatási határai által meghatározottak”, vagy „egy település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozhat”. A támogatási feltételeket meghatározó kormányrendelet pedig a településszám, illetve az azt megjelenítő összlakosságszám arányában már a kistérségben működő többcélú társulás feltételrendszerét ismerteti. A területfejlesztésben megjelenő új definíció az ország területét ismétlésmentesen lefedő területfejlesztési-statisztikai egységként rendelkezik, mely illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió és a megye határaihoz [Tftv. 5. § h) pontja].

A többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény az első elfogadását követően még a kormányrendeletekre utalva állapította meg a kistérség fogalmát, majd az Alkotmánybíróság általi alkotmányellenesség megállapítását követően az újból elfogadott jogszabály csupán feltételeket támaszt a megalakulás és működés tekintetében. Véleményünk szerint a jogbiztonságot és az alkotmányosságot hatékonyabban szolgálta volna, ha a törvény maga rendelkezik egy átfogó kistérség-fogalomról.

A 2002–2006. évekre vonatkozó kormányprogram úgy tervezte, hogy a kistérség nem válik általános közigazgatási szintté, hiszen önkormányzati társulásként intézményesül. Ugyanakkor osztjuk Bekényi József, Bércesi Ferenc és Németh Jenő azon véleményét – főleg a kistérségek megállapításáról és lehatá-

<sup>48</sup> BEKÉNYI JÓZSEF – BÉRCESI FERENC – NÉMETH JENŐ: A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere. Előzetes koncepció – vitaanyag. *Magyar Közigazgatás*, 2003/4. sz. 194. p.

<sup>49</sup> Uo. 199. p.

rolásáról szóló kormányrendelet ismeretében, mely megállapítja, hogy a kistérség határainak átmetszése nélkül államigazgatási szerv vagy bizonyos jegyző illetékességi területe lehet –, mely szerint „a koncepciónak vannak olyan elemei, amelyek figyelembe vételével a kistérség quasi szintté fejlődhet”.<sup>50</sup>

### *III. A kötelező társulások szabályozásának lehetősége*

A kistérségben kötelező jelleggel létrehozandó társulások bevezetésének lehetősége kapcsán először bemutatjuk azokat a reakciókat, amelyek egyáltalán a kénysztársulások szóba kerülése artikulált, majd ismertetjük a neves közigazgatási szakemberek által megfogalmazott azon törekvéseket, amelyek a kötelező szabályozást tűzték célul. A kötelezés kapcsán mindenképpen szükséges vizsgálni a települések közigazgatási erejének alakulását a közszolgáltatások biztosítása tekintetében, illetve ki kell térni az önkormányzati autonómia fogalmának modernizálására is. Mivel a kötelező társulások bevezetése az alkotmányos szabályok módosítását is feltételezi, így ennek lehetőségét is elemezzük az alábbiakban.

#### *1. A kénysztársulásoktól a kénysztársulások felé vezető úton*

##### *1.1. A kötelező társulások felbomlása utáni hangulat az önkormányzatiság első éveiben*

A rendszerváltást követően kialakított önkormányzati rendszerünk települési együttműködése kapcsán gyakran hangzott-hangzik el kritikaként, hogy az önkormányzatok főleg a kezdeti időkben nem szívesen társultak. Többek között Csefkó Ferenc érzékeltette plasztikusan a problémát, amikor kifejtette, hogy „a helyhatósági választások után az önkormányzatok túlnyomó többsége nem kereste azokat a kapcsolatokat, amelyek összekötötték őket a szomszédal (esetleg a volt közös tanács székhelyével). Az okok között az egyik a társadalmi rendszerben keresendő. De felhozható a mindennemű központosítástól való averzió, a bizalmatlanság, a túlzott magabiztosság, másrészt a „ráció”, a közös érdekek felismerésének, a térségi szemléletnek, s az együttműködési készségnek a hiánya.”<sup>51</sup>

Való igaz, hogy az önkormányzati rendszer létrejöttének különösen az első éveiben a legtöbb település igyekezett – befelé fordulva – saját maga megoldani lehetőség szerint mindent. Ez volt az iskola- és tanteremépítés időszaka, amikor a legkisebb községek is önellátásra, önkiszolgálásra próbáltak berendezkedni. A polgármesterek mindegyike presztízs kérdést csinált az iskola helyben tartásá-

<sup>50</sup> Uo.

<sup>51</sup> CSEFKÓ FERENC: *A helyi önkormányzati rendszer*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 1997, 132. p.

ból, mondván, csak addig marad fenn egy kistelepülés, míg az általános iskolája működik. A másik oldalról ugyanezt vallották a mindenkori kormányok is, melyek a cél és címtámogatási rendszerrel jelentősen segítették e települések ebbéli törekvéseit. Kara Pál megfogalmazásában ezzel bizonyították maguknak, hogy igenis élnek, léteznek és életképesek tudnak lenni.<sup>52</sup> Ez a törekvés teljesen érthető és elfogadható azt hozzátéve, hogy jószerevel azokról a településekről volt szó, amelyek az előző rendszerben évtizedekig ún. „szerep nélküli” települések voltak. Ide tartozik még, hogy nem székhely társközsegeinek az egyenjogúsága mindig is csak jogi fikciónak volt tekinthető – Kara Pál szerint ez „elégé cini-kus fikció volt, hiszen egyes kivételektől eltekintve a székhelyek kifejezetten „gyarmati sorban” tartották ezeket a településeket”<sup>53</sup> –, akkor érthető, hogy évek múltával is fájó sebek tépődtek fel, ha a társulás, sőt a kötelezően elrendelt társulás tervbevétele szóba került.

Az 1990-es évek elején az egyik megyében lefolytattak egy az önkormányzati kapcsolatokra vonatkozó kutatást, amely jó keresztmetszete lehet a kényszerszertársulásokkal kapcsolatos ellenérzések bemutatásának. A kötelező társulások bevezetését alig-alig támogatták, sőt a támogatók is csak meghatározott területeken, szigorú feltételek között látták megvalósíthatónak: „csak kistelepülések esetén látom indokoltnak (pl. építésügy, vízügy terén)”, „a közszolgáltatások ellátása társulási formában oldható meg elsősorban a közműellátás terén (víz, szennyvízelvezetés, -kezelés)”, „térégi szintű fejlesztési programok, s minden olyan hatósági és államigazgatási feladat (pl. építésügy, gyermek- és ifjúságvédelem, tűzvédelem, állategészségügy, környezetvédelem, a gazdálkodás ellenőrzése stb.) ellátásánál lehetséges, melyek egy önkormányzat szintjén gazdaságtalanul láthatók el, illetve amelyekben nem meghatározó az egyes önkormányzatok döntési kompetenciája”. Mint kitűnik, a támogató álláspontok is elsősorban igazgatás- és közszolgáltatás-racionalizálást tudtak ilyen formában elképzelni.

Az elutasítók válaszainak a lényege a következők szerint foglalható össze: „A kötelező társulás [...] nem szerencsés, mert nincs realitása a kényszerítő erő hatékonyságot javító alkalmazásának”. „Célja ellen hat, ha a kényszer eszközzel hozzuk létre”. Egy jól előkészített társulásban a települések többsége önként is részt vesz, a kisebbség pedig előbb-utóbb csatlakozik – tehát fölösleges a kényszer”. Kihangsúlyozták, hogy „semmiféle kényszerrel nem tudunk egyetérteni, mert az ellentétes az önkéntességgel”, „ellentmond a szabad társulás fogalmának”, a közös tulajdon, az önálló jogi személyiség visszariasztja eleve az önkormányzatokat, mert megszűnésekor az jár rosszul, akinek volt valamije”.

Összegzésként egy társulás fő ismervét a következőképpen határozták meg: „a kötelező társulás és a demokrácia nem egyeztethető össze, egy társulás soha ne kötelezzen, hanem vonzzon”.

<sup>52</sup> DR. KARA PÁL: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 1998/10. sz. 580. p.

<sup>53</sup> Uo.

Mára megállapíthatjuk, hogy azon irányzat képviselői tudták akaratukat jobban érvényesíteni – illetve a politikai helyzet sem engedhetett mást –, így a kénysztársulások bevezetésének lehetősége jelenleg „nem időszerű”. Álláspontunk szerint azonban ahhoz aligha férhet kétség, hogy az önkormányzati társulások jövője nem lehet kizárólagosan annak függvénye, hogy a képviselőtestületekben van-e készség az együttműködésre. Ahogyan azt Kara Pál 1998-ban megfogalmazta: „most, azonnal, illetve egy-két cikluson még talán nem, de a későbbiekben (nyolc, tíz év múlva) döntéseket kell hozni a kötelezővé tétel érdekében. Ez utóbbi alatt kimondva, kimondatlanul elsősorban adminisztratív kényszt, másrészt pedig bizonyos anyagi előnyök előtérbe helyezését értik, illetve tekintik a lehetséges két megoldásnak”.<sup>54</sup>

A kénysztársulások „visszahozatala”, illetve az arra vonatkozó megvalósíthatósági tanulmányok az önkormányzatok fejlődését a kezdetektől végigkísérték. A kidolgozott koncepciók – ismerve a korábbi politikai helyzetet, a közös tanácsok több évtizedes rendszerének alapvető visszásságait, a testületeket sújtó antidemokratizmust – nem a korábbi rendszer visszaállítását sugalmazták, hanem egy racionálisabb, hatékonyabb intézményi keretek közé szorított önkormányzati társulási rendszer kialakítását.

### *1.2. A közigazgatástudomány neves képviselői nézeteinek elemzése*

Minden szerző egyetértett Kara Pál megfogalmazásával, mely szerint a önkormányzati rendszerünk „lényegét tekintve [...] egy olyan szétaprózott rendszer, amellyel „nem lehet mit kezdeni”, és a mely – ez a következő vádpont – feltétlenül pazarlónak tekinthető”.<sup>55</sup> Azt azonban szem előtt kel tartani, hogy a szabadságvágy következtében a rendszerváltás időszakában eszményített természetjogi felfogás minden településhez önálló önkormányzatot rendelt. A problémák felvetése kapcsán egyet kell értenünk Kovácsné Faltin Erzsébettel, akinek megállapítása szerint „talán nem kell bizonygatni: ez a mechanizmus súlyos válságba került, rosszul működik, nem hatékony, pazarló”.<sup>56</sup>

E megállapítások eredményeként már az 1990-es évek elején megjelentek olyan nézetek, amelyek a kötelező társulások bevezetése irányába mutattak. Szabó Lajos az önkormányzatok társulásairól írott munkájában a közigazgatási teljesítőképességet vizsgálva kifejtette, hogy „az önkormányzás pedig nem pusztán öncél, a közszolgáltatások megközelítően azonos szintű igénybevételének joga minden magyar állampolgárt megillet. Ha pedig ezt a képviselőtestületek nem nyújtják a polgároknak és elmulasztják a társulásban rejlő előnyök kihasználását, a törvénynek kell az optimális jogi kereteket közgazdasági,

<sup>54</sup> Uo. 577–578. p.

<sup>55</sup> Uo.

<sup>56</sup> KOVÁCSNÉ DR. FALTIN ERZSÉBET: Önkormányzati körkép. *Jegyző és Közigazgatás*, 2005. május–június.

szervezeti eszközökkel megteremteni a közösség érdekében”.<sup>57</sup> Ezzel a megközelítéssel csupán érzékelteti a leghatékonyabb megoldási lehetőség kimunkálását, majd konkrétan megállapítja, hogy a „társulás-szervezés önkéntességét fenntartva, korlátozott körű kötelező társulások előírása – Alkotmánymódosítás árán is – szükségesnek mutatkozik”.<sup>58</sup>

Fürcht Pál szerint a szétaprózódott önkormányzati rendszer hatékony feladatellátásának biztosítása „számos fokozatban képzelhető el”.<sup>59</sup> A lehetséges megoldások közül az egyiknek a törvénnyel elrendelt kötelező társulást jelölte meg, amely alkotmányos alapokon nyugszik, míg a másik megoldást a helyi önkormányzatok társulási szabadságának alkotmányos alapjogként történő megtartása mellett a pénzügyi ösztönzőkkel támogatott önkéntes társulás intézményében látta.

Jogalkotói szinten is megjelent a kötelező társulások bevezetésének a lehetősége az 1990-es évek közepén. Az akkori alkotmányozási kísérlet mutatott ebbe az irányba. Végül azonban az alkotmányozási elvek<sup>60</sup> alapján elkészült törvényjavaslatot az Országgyűlés nem fogadta el, viszont a benne foglalt szabályozási koncepciót érdemes vizsgálni. A szabályozási elvek VIII. fejezete foglalkozik az önkormányzatokkal. A (4) bekezdés c) pontja szerint a kötelező feladatok tekintetében követendő egyik elv az, hogy „törvény előírhatja a kötelező feladat- és hatáskör önkormányzati társulásban való ellátását (körjegyzőség)”. Kérdéses, hogy a jogalkotó a „(körjegyzőség)” kitételt definícióként, vagy esetleg példaként kívánta használni. Jobban igazolható – véleményünk szerint – az, hogy példával alátámasztott szabályozásról volt szó. Ezzel kapcsolatban annyit meg kell jegyezni, hogy alkotmányszövegben példa nyilvánvalóan nem lehet, viszont a példa elhagyása esetén a szabályozási elvek alkotmányszöveggé válása egyszerű többséggel elfogadható törvénnyel tette volna lehetővé bármely önkormányzati kötelező feladat- és hatáskör tekintetében a kötelező társulás elrendelését.

Az ezredfordulót követően a már korábban hivatkozott, az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére vonatkozó elképzeléseket tartalmazó, „A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai” című munkaanyag – többek között – ismételten napirendre tűzte a kényszertársulás bevezetésének lehetőségét.<sup>61</sup> A munkaanyag szerint az önkéntes, szabad társulás elve főszabályként megőrizendő, de kiegészítő elv indokolt. Az indokolás kifejti, hogy „Európai tapasztalatok igazolják, hogy csak az önkéntességre számítva nem társulnak elégséges mértékben és körben a települések. A kisközségek önkormányzatai úgy őrizhetők meg, ha az erejüket meghaladó közszolgáltatásokat vagy más-

<sup>57</sup> DR. SZABÓ LAJOS: i. m. 152. p.

<sup>58</sup> Uo.

<sup>59</sup> FÜRCHT PÁL: Az önkormányzati társulási törvényről. *Magyar Közigazgatás*, 1998/3. sz. 151. p.

<sup>60</sup> 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről.

<sup>61</sup> *Magyar Közigazgatás*, 2001/3. sz. 138. p.

honnan kapják, vagy azokra társulnak. Ezért törvényben előírt egyes kötelező önkormányzati feladatoknál, ha ahhoz a szükséges fedezetet a központi költségvetés biztosítja, megalapozottan javasolható, hogy a feladatot meghatározó törvény, meghatározott szűk körben írja elő a feladat társulásban történő megoldását”.<sup>62</sup> Ismét megjelenik az önkormányzatok teljesítőképességére történő hivatkozás, melyre vonatkozó álláspontunkat a következőkben kívánjuk részletesen kifejteni.

Dubeczné Károlyi Éva elemzésében is megjelent az európai tapasztalatokra való hivatkozás. Nézete szerint „a fejlődésben évtizedekkel előttünk járó nyugaton sem kerülhették el meghatározott feladatokra az ún. kényszertársulásokat”.<sup>63</sup> Indokolásában, mely nézetünket is alátámasztja, megállapítja, „hogy amennyiben nem jönnek létre a horizontálisan szervezett integrációk, akkor a célszerűség, gazdaságosság hatékonyság kényszerítő ereje oda fog vezetni, hogy a feladatok, hatáskörök egy idő után – a szubszidiaritás követelményéből következően – egy szinttel feljebb rendeződnek majd”.<sup>64</sup> Mivel a feladatok megyei szinthez, illetve – annak megszűnésével – a regionális szinthez telepítése a „polgárközelibb közszolgáltatást” elvnek nem felel meg, így nyilvánvalóan ez a szint a kötelezően létrehozott kistérségi társulások intézménye lehet, de beleillik a gondolatmenetbe a kistérségi önkormányzat létrehozásának jövőképe is.

A kötelező társulások bevezetését ellenző, vagy elhalasztani kívánó szakemberek vannak kevesebben. Közülük például Hóbor Erzsébet és Varga Tibor helyezkedett arra az álláspontra, hogy még túl korai lenne ismételten kötelezésről beszélni. Véleményük szerint „ilyen történelmi háttér miatt (közös tanácsi rendszer) nem tartanánk célszerűnek, ha ismételten felülről jelölnék ki és központi döntések eredményeként jönnének létre társulások, községegyesítések, együttműködési területek”.<sup>65</sup>

Az önkormányzati rendszer fejlesztésével kapcsolatosan felmerül olyan kérdés is, hogy hol van a határa annak, ameddig a múlthoz való ragaszkodásért a haladás előnyeiről lemondhatunk. Álláspontunk szerint a többcélú kistérségi társulások jelenlegi formájukban való működtetése egyelőre – ahogy azt tette a társulási törvény – ismételten időszerütlenné teszi és elhalasztja a kényszertársulások bevezetésének lehetőségét, de a regionalizmus kijelölt útján tovább haladva a megyei szint megszűnésével előbb-utóbb felszínre kell bukkanjon a kötelező kistérségi társulási szervezetrendszer bevezetése. Azonban jelenleg és

<sup>62</sup> Uo.

<sup>63</sup> DR. DUBECZNÉ DR. KÁROLYI ÉVA: i. m.

<sup>64</sup> Uo.

<sup>65</sup> HÓBOR ERZSÉBET – VARGA TIBOR: Az önkormányzati társulások és együttműködés tapasztalatai Zala megyében. *Magyar Közigazgatás*, 2002/1. sz. 32. p. Tanulmányukban a későbbikben viszont a következőképpen nyilatkoznak: „Több területen viszont indokolt a jogi szabályozás finomítása, a jogi előírások egyértelműbbé tétele. Gondolunk itt a társulások törvényességi ellenőrzésének részletesebb jogi szabályozására, gyakorlati módszereire, az Ötv., a Ttv. és az ágazati törvények koherenciájának megteremtésére, a kötelező társulás alkotmányos alapjainak megteremtésére és sorolhatnánk még.” i. m. 34. p.



várhatóan a következő kormányzati ciklus idején sem lesz olyan magas szintű politikai együttműködés a kormány és ellenzéke között, amely egy alkotmány-módosítás és további nagy jelentőségű jogszabályok módosításának realitását feltételezné.

### *1.3. A kistérségekre vonatkozó szabályozási koncepciók vizsgálata*

A kistérségi közigazgatás bevezetését megalapozó elméleti kutatások mind a valamilyen jellegű kényszertársulások mellett emeltek szót. Mindannyian rámutattak arra, hogy bizonyos közszolgáltatások ellátása csak ily módon biztosítható megfelelő minőségben és színvonalon. Jól érzékeltette a helyzetet Németh Jenő, aki szerint „a jövőbeni változások irányaként fel kell vetni azt is, hogy vannak, lehetnek olyan kistérségi közfeladatok, melyek eredményes megoldása, állami garantálása csak kötelezően működtetett szervezetben, szakmai követelmények szerint társulásban oldható meg”.<sup>66</sup>

A megalapozó tanulmányok írása során a többcélú kistérségi társulások létrehozására két megoldás kínálkozott. Az egyik a teljes önkéntesség alapján létrejövő többcélú kistérségi társulás, ennek hátránya, hogy nem biztosítható az országos lefedettség és a közvetlen hatáskörtelepítés. A másik lehetőség a törvényi kötelezésre épít, mert így egységes ellátási rendszer alakítható ki, amely az egész országra kiterjed, stabilan működik és a törvény közvetlenül határozhat meg kompetenciákat a többcélú kistérségi társulás számára, továbbá nincs szükség külön kistérségi területfejlesztési tanács működtetésére. Mivel az akkori politikai helyzet közepette nem lehetett garantálni a kötelezően létrehozandó szervezetrendszert, így a szakértők igyekeztek kidolgozni az összes megoldási lehetőséget.<sup>67</sup>

Az egyik lehetőség szerint a szakmai javaslat a helyi önkormányzati rendszer átfogó reformja igényelte volna az Alkotmány módosítását (feltétele, hogy az összes országgyűlési képviselő kétharmada támogassa), igényelte volna a helyi önkormányzatokról szóló, valamint a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról szóló törvények módosítását (feltétele, hogy a jelenlévő országgyűlési képviselő kétharmada támogassa), valamint több kapcsolódó törvény módosítását is. Ezek alapján az átfogó önkormányzati reform előkészítésére törvénycsomag-tervezetet kellett volna előkészíteni.

Az említett törvénycsomag „élén” természetesen az Alkotmány helyi önkormányzatokról szóló IX. fejezetének újrakodifikálása szerepelhetett volna,

<sup>66</sup> NÉMETH JENŐ: A kistérségi (városkörnyéki) közigazgatás és együttműködés gyakorlata, jövője. *Magyar Közigazgatás*, 2001/1. sz. 10. p.

<sup>67</sup> A jogalkotási elképzeléseket részletesen elemzi DR. FÜRCHT PÁL: Kistérségi koncepció című tanulmánya. *Magyar Közigazgatás*, 2003/3. sz. 129–138. p.

amely a kötelező társulások alaptörvényi szabályozása mellett egyéb alkotmányos anomáliákat is megszüntetett volna.<sup>68</sup>

Az Alkotmány módosítása kapcsán Fürcht Pál a már megismert 1996-os alkotmányozási koncepció ide vonatkozó szabályozását hívta fel ismételt, reálisan mérlegelve a politikai viszonyokat. Érvelése szerint „az Alkotmányba iktatható az, hogy – erre ma nincs lehetőség – törvény önkormányzati feladatot, hatáskört társulásnak is megállapíthat. Ehhez megfelelő pénzügyi szabályozás rendelkezhető”.<sup>69</sup> Ezen megoldás előnye, hogy törvény erejénél fogva jönnek létre a társulások, biztosítható a teljes lefedettség, az ismétlés nélküli tagság, az egységes szakmai szempontrendszer és finanszírozás.

A kistérségi rendszer egyik alapját Gyergyák Ferenc is a kötelező társulások előírásában látta. A szabad társulás elvét vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy önkéntesség esetén egyes önkormányzatok nem lesznek tagjai a társulásnak, ami „az országos kistérségi közigazgatási beosztáson fehér foltokat eredményez, amely igazgatásszervezési okokból nem megengedhető”.<sup>70</sup>

A kistérségi szervezetrendszer létrehozásának a másik lehetőségét a szerzők az önkéntesen működő többcélú kistérségi társulások megalakításában jelölték meg. Ennek a megoldásnak a jogalapját az Ötv. azon rendelkezése adta, mely szerint a törvény a társulási megállapodás egyes feltételeit meghatározhatja [Ötv. 41. § (3) bekezdése]. Így már ún. feles törvénnyel is megtörténhetett a szabályozás megállapítása, amely nem kerülhetett el a veszélyek megfogalmazását. Bekényi József, Bércesi Ferenc és Németh Jenő összefoglaló tanulmányában mintegy meg is jelölte ezeket a veszélyforrásokat, melyek – látva a gyakorlati működést – tökéletesen helytállónak bizonyultak. Nézetük szerint „az önkéntesség egyben azt is jelenti, hogy nincs jogi garancia arra, hogy valamennyi önkormányzat tagja lesz a társulásnak. Igaz, hogy ez esetben is, a szakmai feltételek előírásával keretek között tartható a komplex kistérségi társulások alakítása, azonban rövid távon csupán egy lassú, esetenként ellentmondásokat is hordozó egységesítés irányába mutatna a reformfolyamat”.<sup>71</sup>

A tanulmányok készítői mindenképpen törvényi szabályozást láttak volna elfogadhatónak bármely megvalósulási folyamat alapjaként, azonban hogy ez rögtön elsőre nem így történt, az – véleményünk szerint – a sajátos közigazgatási kultúránk következménye. A szabályozási körülményekre visszatekintve ezt a gyakorlati megvalósulás során ténylegesen jelentkező problémakört fogalmazta

<sup>68</sup> Lásd erről bővebben PFEIL EDIT: Az önkormányzati társulási szabadság szabályozásának alkotmányos lehetősége című tanulmányát. In Verebélyi Imre (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása: Tanulmányok*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1996., TILK PÉTER: Az önkormányzatokkal kapcsolatos alkotmánybírói hatáskörök című tanulmányát. *Magyar Közigazgatás*, 2002/3. sz. 129–131. p. és DR. FÜRCHT PÁL: i. m. 130. p.

<sup>69</sup> DR. FÜRCHT PÁL: i. m. 136. p.

<sup>70</sup> GYERGYÁK FERENC: A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok. *Magyar Közigazgatás*, 2004/2. sz. 105. p.

<sup>71</sup> BEKÉNYI JÓZSEF – BÉRCESI FERENC – NÉMETH JENŐ: i. m. 204. p.

meg Bekényi József is, aki kritikaként a következőket emelte ki: „Rá kell arra is mutatni, hogy az önkormányzati rendszer átalakítási folyamatában optimálisabb lett volna, ha a többcélú kistérségi társulások létrehozását kötelezővé teszi a jogalkotó, ugyanis ez lehetővé tette volna a közvetlen hatáskör-telepítést, az egységesebb normatív finanszírozást. [...] Mint ismeretes a kötelező változat nem kapta meg a szükséges támogatást a Parlamentben, ezért az önkéntes változat került bevezetésre.”<sup>72</sup>

#### 1.4. A közigazgatási erő és az autonómia vizsgálata

##### 1.4.1. A közigazgatási erő kérdése az önkormányzatoknál

Nemes Nagy József szavai szerint „a rendszerváltozás adott politikai erőterében azonban az átalakulás egy szélsőségesen elaprózott igazgatási-önkormányzati alapszintet konstruált, erős politikai legitimitással ...”<sup>73</sup> Továbbgondolva ezt a megállapítást – és látva a gyakorlatban felmerülő problémákat – megállapíthatjuk, hogy önkormányzati berendezkedésünk az egyik szélsőségből egy másik szélsőségbe esett. Még a legkisebb települések önkormányzatai is megpróbálták önmaguk megbirkózni a részükre megállapított feladat- és hatáskörökkel. Ez egy ideig működött, a lendület kitartott, de a kistelepüléseknek hamarosan rá kellett jönniük arra, hogy bizonyos közszolgáltatások biztosítása meghaladja erejüket.

Számtalan elemzés megállapította, hogy a kistelepülések csak hatalmas véráldozatok árán képesek megoldani önkormányzatiságukból adódó feladataikat. Az erre vonatkozó kategóriát a szakirodalom közigazgatási erőnek nevezi, ami alatt a közigazgatásnak az a képessége értendő, amely a számára megszabott feladatok teljesítéséhez a saját személyi, tárgyi és pénzügyi felszereltsége alapján rendelkezésére áll. Ez lényegében az önkormányzatokra vetítve azok pénzügyi kondícióját és az arra alapozott feladatellátási képességét jelenti.<sup>74</sup> Az előrelépés során előbb-utóbb el kell oda jutnia a megalapozott szakmai koncepciók mentén döntő jogalkotónak, hogy a hatáskör-telepítésnél a különböző teljesítő-képességű önkormányzatok teherbíró-képességét vegye alapul. Ez lényegében a „községi” és a „község feletti” ügyek megjelenéséhez és világos különválásához vezetne – az utóbbi pedig eleve terepet kínálna a kötelező társulások kialakításához.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> BEKÉNYI JÓZSEF: A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. *Magyar Közigazgatás*, 2005/11. sz. 662. p.

<sup>73</sup> NEMES NAGY JÓZSEF: Kistérség határok nélkül. *Comitatus: önkormányzati szemle*, 2005/4. sz. 6. p.

<sup>74</sup> A témáról lásd bővebben DR. PFEIL EDIT: Gondolatok a településközi kapcsolatok ösztönözhetőségéről. *Magyar Közigazgatás*, 1994/2. sz. 117–119. p.

<sup>75</sup> Ez a felfogás már megjelent a szakirodalomban: „Községi, városi és megyei közszolgáltatások esetében törvényileg indokolt meghatározni azokat a szolgáltatási típusokat és méreteket, amelyeket községi szinten csak akkor lehet létrehozni, ha az érintett községek társulnak. Ameny-

Másik oldalról vizsgálva a kérdést megállapítható, hogy az önkormányzatok nem államon kívüli alakzatok, hanem az állami szervek rendszerében foglalnak helyet, így kétségkívül az állam is felelős a közszolgáltatások megfelelő színvonalú ellátásáért. Ha az önkormányzatok közigazgatási erejét ilyen oldalról vizsgáljuk, akkor az egyet jelent a működőképesség biztosításával. Működőképességről viszont nem beszélhetünk akkor, ha az csak jelentős nehézségek árán, folyamatos „működési veszélyhelyzetben” tartható fenn, állandó jelleggel az állami beavatkozástól függve. Működőképesség hiányában az adott szerv léte kérdőjeleződik meg. Az állami szervek meghatározott feladatok ellátására jöttek létre, s amennyiben erre képtelenek vagy csak nagy nehézségek árán képesek, átalakításuk, szervezeti változtatásuk indokolt. Az adott szerv léte ugyanis soha nem lehet öncél, hanem mindig az ellátandó feladatnak alárendelt, mivel az állam szervezetének feladata az, hogy „teljesítse azokat a funkciókat, amelyek az adott államilag szervezett társadalom céljainak realizálása érdekében szükségesek”.<sup>76</sup> Ezek alapján védhetővé válik az az álláspont, hogy alkotmányos indoka is van az önkormányzatok működőképességének védelme érdekében a kötelező társulások bevezetésének, akár csak meghatározott feladatok vonatkozásában.

#### 1.4.2. Az önkormányzati autonómia újraértelmezése

A szétaprózódott önkormányzati rendszernek kedvezett egyrészt az önkormányzatiság természetjogi felfogása, illetve az az autonómia-felfogás, amely a települési önkormányzati szint kialakításakor ismertté vált, és nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a települések zömében az együttműködésnek még a gondolata sem vetődött fel. Az idő múlásával azonban vannak dolgok, amiket át kell értékelni, hiszen a jelenlegi jogi környezetben már nem teljesen állják meg a helyüket. Véleményünk szerint ilyen az autonómia kérdése is.

Már a szakirodalomban – még a társulási törvény idején – is megjelent a lehetséges továbbfejlődéshez vezető akadályok lebontásának az igénye. Akkor a szerzőkben a következő kérdés merült fel: „Sikerül-e kialakítani nálunk is az autonómia korszerű, XX. század végi jelentéstartalmát, illetve meg lehet-e szabadítani reményektől, álmoktól, illúzióktól?”.<sup>77</sup> E gondolatmenet mentén haladva álláspontunk szerint meg kell (és lehet) találni azt a közéletet, amely az elért

---

nyiben ez önként nem történik meg, az ilyen kiszolgáló intézmény fenntartása a törvény által kijelölt nagyobb teherbíró képességű önkormányzati szint (megye, város) feladata lehet”. Verebélyi Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993. 171. p.

<sup>76</sup> PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet*. 2. átdolgozott kiadás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2001, 16. p.

<sup>77</sup> Fogarasi József (szerk.): *Önkormányzati kézikönyv: [Jogértelmezés; Joggyakorlat]: [A települési és a területi önkormányzatoknak]*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 1997, 207. p.

(ésszerű és a XXI. század eleji jelentésében értelmes) autonómia és a figyelmen kívül nem hagyható gazdaságosság és hatékonyság között húzódik.

Az autonómia vizsgálata kapcsán a jelenlegi felfogásból kell kiindulni, amely alapján egy törvény által kötelezően létrehozott társulás – ami egyértelmű állami beavatkozást jelent az önkormányzati létbe – csak akkor nem sérti az önkormányzati autonómiát, ha nincs.<sup>78</sup> A kötelező társulásnak ugyanis lényeges – fogalmi – eleme az önkormányzati autonómia korlátozása, meghatározott, az Alkotmánnyal összeegyeztethető célok érdekében, arányosan és indokolt esetben előírva. Mivel azonban minden hatékonysági elemzés abba az irányba mutat, hogy a kénysztársulásokra szükség van, így – véleményünk szerint – jogértelmezési eszközökkel újra kell definiálni az autonómia fogalmát. Ebben a kérdésben Mészáros Miklóssal értünk egyet, aki szerint „az autonómia nem mennyiségi, hanem minőségi kérdés”.<sup>79</sup> Véleményünk szerint az újraalkotott autonómia fogalmi alapját már nem a feltétel nélküli önállóság, az állami szervektől való elhatárolódás, hanem a közszolgáltatások megfelelő színvonalú ellátásának képessége kell, hogy adja.

## 2. Az Alkotmányba épített szabályozás lehetősége

Egyes nézetek szerint a szabad társulás alkotmányi joga nem teszi lehetővé a kötelező társulás bevezetését.<sup>80</sup> Véleményünk szerint viszont igenis lehetőség van – már 1990 óta is – kötelező társulás bevezetésére. Ez pedig nem más, mint a körjegyzőség – több helyi önkormányzat közös hivatala,<sup>81</sup> vagyis egy komplex hatóságigazgatási társulás –, melyet az Ötv. kötelezően létrehozandónak rendel.

Álláspontunk szerint az Alkotmányban megjelenő szabad társuláshoz való jog nem a kötelező társulás egyes eseteinek törvényi bevezetését tilalmazza. A szabad jelző itt arra vonatkozik, hogy az önkormányzatoknak jogukban áll társulni, nem pedig a kötelező társulás tilalmát fogalmazza meg. A kettő ugyanis nem zárja ki egymást. Ennek indoka pedig a következőképpen vezethető le. Sem az alaptörvény, sem az önkormányzati törvény *expressis verbis* nem mondja ki a kötelező társulás tilalmát. A társulási jog szabadsága ugyanis azt jelenti, hogy az önkormányzatok önkéntes elhatározásuk alapján dönthetnek arról, s ha döntöttek, ez nincs jóváhagyáshoz kötve. A társulási szabadság gyakorlása esetén is kötelesek azonban betartani a törvényi szabályozásból eredő kötelezettségeket, vagyis tiszteletben kell tartaniuk más önkormányzatok alapvető jogait. A

<sup>78</sup> Részletesen elemzi a kérdéskört TILK PÉTER: Észrevételek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vitaanyagra adott válaszokról című tanulmányában. *Magyar Közigazgatás*, 2003/2. sz. 88. p.

<sup>79</sup> DR. MÉSZÁROS MIKLÓS: Kistérségi modellkísérletek. *Jegyző és Közigazgatás*, 2004. július–augusztus.

<sup>80</sup> Például FÜRCHT PÁL: Kistérségi koncepció című tanulmányában nyilatkozik így, viszont a kötelező társulások bevezetését ő is szükségesnek látja. *Magyar Közigazgatás*, 2003/3. sz. 133. p.

<sup>81</sup> PETRÉTEI JÓZSEF: i. m. 296. p.

kötelező társulás előírása, amennyiben nem kizárólagos jellegű, hanem csak meghatározott területekre vonatkozik – véleményünk szerint – nem jelenti a társulási szabadság kiüresedését, vagyis az önkormányzatok számára továbbra is biztosított a lehetőség arra, hogy önkéntes módon társulásokat hozzanak létre. A kötelező társulás esetén tehát nem arról van szó, hogy ez a társulási szabadságot általában szorítja keretek közé, hanem arról, hogy – a társulási szabadság fenntartása mellett – ennek csak egyes eseteit korlátozza. A korlátozásnak ilyen esetben az Alkotmánnyal összeegyeztethető célok érdekében, arányosan és indokoltan kell megvalósulnia. Ha ezek a szempontok teljesülnek, akkor a korlátozásnak alkotmányos akadálya nincs.

Mint ahogyan azt már korábban kifejtettük, elképzelhetőnek tartjuk az alkotmányértelmezés útján megalkotandó kötelezést előíró jogi szabályozást is, de a megnyugtató megoldás természetesen a kénysztársulások bevezetéséhez mind az Alkotmány, mind az Ötv. módosítása lenne, ami jelentős politikai konszenzust feltételez.<sup>82</sup>

### 3. A kistérségi önkormányzat víziója

A közigazgatás szerkezeti korszerűsítése kapcsán a szakirodalomban már megfogalmazódtak olyan alternatívák, amelyek a települési önkormányzati szint fölé egy kistérségi önkormányzati modellt képzeltek. A már ismertetett alkotmányozási kísérlet is ebbe az irányba próbált lépéseket tenni. Amennyiben a kötelező társulások bevezetése megtörténik, akkor újra kell gondolni az önkormányzati feladat- és hatáskörtelepítés prioritásait, így az a kérdés is megfogalmazódhat, hogy amennyiben a társulás közvetlenül feladatot kap(hat), nem válik-e ennek következményeként önálló önkormányzati szintté.

Egy néhány évvel ezelőtti felmérés során a kistérségi önkormányzat jövőképét az önkormányzati vezetők felé is vázolták.<sup>83</sup> Az alternatíva felvetése egyöntetű ellenérzést váltott ki minden települési vezető részéről, függetlenül a települési típusra. A kistélepolések egyértelműen feladatkörük kiüresedésétől tartottak, míg a városok párhuzamosságot, rivalizáló hatásköröket láttak az elképzelésben. Véleményünk szerint nehéz megjósolni, hogy mit hoz a jövő szabályozása, esetleg milyen új helyzetekhez kell a közigazgatásnak alkalmazkodnia, mindenesetre inkább a fokozatosság hívei lennénk. Jöjjön előbb létre egy stabil, jól működő – kötelező – társulásokon alapuló kistérségi szint, majd ezt követően el lehet gondolkodni a továbblépés lehetőségeiről, melynek egyik lehetséges iránya a kistérségi önkormányzat lehet.

<sup>82</sup> GYERGYÁK FERENC: i. m. 105. p.

<sup>83</sup> Lásd erről bővebben NÉMETH JENŐ: i. m. 13. p.

### *Összegzés*

Az önkormányzati társulási rendszer és a többcélú kistérségi társulások fokozatos fejlődése figyelhető meg az elmúlt másfél évtizedben. Lényegében a fejlődés töretlennek mondható. Mind az önkormányzati és társulási törvény keretei közt működő együttműködések, mind pedig a kistérségi társulásokra vonatkozó jogszabályok által meghatározott társulási kapcsolatok kialakulása és térnyerése a közszolgáltatások biztosításában örömteli és támogatandó folyamat. A jogalkotó és a települések is felismerték azt a szükségszerűséget, hogy az önkormányzati teljesítőképességet meghaladó feladatok csak társulási együttműködéssel láthatók el hatékonyan és megfelelő színvonalon. Az ösztönzőrendszer volt a többcélú kistérségi társulások megalapításának is a motorja. Meggyőződésünk, hogy ennek hiányában – pusztán az önkormányzatok belátására bízva – ezek az együttműködések közel sem alakultak volna ki ilyen gyorsan.

Véleményünk szerint a támogatásszerzési lehetőség az önkormányzatok számára a társulásokba kényszerítés eszköze volt (van). Mindenképpen szerencsésebb lett volna, ha a jogalkotó nem ilyen közvetett módszerek árán éri el a jelenlegi helyzetet – ami cseppet sem tekinthető ideálisnak –, hanem arra alkotmányos alapokon nyugvó kötelező társulási rendszert rendel.

A jelenlegi helyzet ugyanis azt mutatja, hogy az ország kistérségeiben különböző időpontokban megalakult, különböző feladatokat ellátó és néhol nem az összes kistérségi önkormányzat részvételével működő kistérségi társulás létezik.

A finanszírozási motiváció helyett ezért inkább véleményünk szerint a kistérségi szervezetrendszer szempontjából az ideális állapot az lett volna, ha az Alkotmány az önkéntes, szabad társulás mellett kivételesen lehetővé teszi a szükséges források egyidejű biztosítása mellett kötelező társulás létrehozását. Ebben az esetben a törvény szabályozta volna, hogy a szóban forgó társulás milyen feladat- és hatáskörrel, milyen kritériumok mentén hozható létre. Ily módon a kistérségben a törvény erejénél fogva alakultak volna ki a társulások, melynek következtében a teljes lefedettség, az ismétlés nélküli tagság, az egy-egy szakmai szempontrendszer és finanszírozás biztosítható lett volna.

Ez szükségessé tette volna az Alkotmány és az Ötv. módosítását, de a politikai adottságok sem akkor, sem most nem kedveznek ilyen horderejű jogszabályok módosításának, s így a társulások kötelezővé tétele helyett azok ösztönzése került a közigazgatási reformtörekvések középpontjába.

Véleményünk szerint hasonló a helyzet ahhoz, mint amikor mind a szakma, mind az érintett önkormányzatok az Ötv-ben foglalt társulási formák részletszabályainak kimunkálására várt. A társulási törvény előtt is létrejöttek együttműködések, de közel sem a kívánatos mennyiségben. A jelenlegi helyzetben a szakma ismét többet vár kormányzattól, hiszen a többcélú kistérségi társulások feladatellátása rendkívül színes képet mutat. A másik oldalról nézve a problémát: a támogatási rendszer fenntarthatósága kapcsán csak minimális garanciák

biztosítják azt, hogy költségvetési megszorítások miatt, vagy prioritás-átrendeződés következtében nem csökken, esetleg szűnik meg a kistérségi feladatellátásra tervezett finanszírozási keret.

A közigazgatási rendszer fejlesztésében való továbblépés előbb-utóbb meg fogja követelni a kötelező társulások létrehozását, amihez – a szükséges politikai konszenzust feltételezve – az Alkotmány módosításán keresztül vezet az út.

## Irodalom

- ÁGH ATTILA: IDEA. *Magyar Közigazgatás* (53. évf.) 2003/4. sz.
- A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai (Munkaközi szakmai anyag) *Magyar Közigazgatás* (51. évf.) 2001/3. sz.
- BEKÉNYI JÓZSEF – BÉRCESI FERENC – NÉMETH JENŐ: A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere. Előzetes koncepció – vitaanyag. *Magyar Közigazgatás* (53. évf.) 2003/4. sz.
- BEKÉNYI JÓZSEF: A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. *Magyar Közigazgatás* (55. évf.) 2005/11. sz.
- CSEFKÓ FERENC: *A helyi önkormányzati rendszer*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 1997.
- DR. DUBECZNÉ DR. KÁROLYI ÉVA: A kistérségi szerveződések margójára. *Jegyző és Közigazgatás* (VI. évf.) 2004. július–augusztus
- DR. KADLOTT CSABA: Mennyivel több a többcélú kistérségi társulás? *Jegyző és Közigazgatás* (VI. évf.) 2004. november–december
- DR. KARA PÁL: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei. *Magyar Közigazgatás* (48. évf.) 1998/10. sz.
- DR. KARA PÁL: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei – II. rész. *Magyar Közigazgatás* (48. évf.) 1998/11. sz.
- DR. MÉSZÁROS MIKLÓS: Kistérségi modellkísérletek. *Jegyző és Közigazgatás* (VI. évf.) 2004. július–augusztus
- DR. PFEIL EDIT: Gondolatok a településközi kapcsolatok ösztönözhetőségéről. *Magyar Közigazgatás* (44. évf.) 1994/2. sz.
- DR. PFEIL EDIT: Az önkormányzati társulásokról a gyakorlattól a szabályozásig. *Magyar Közigazgatás* (45. évf.) 1995/12. sz.
- DR. SZABÓ LAJOS: Az önkormányzatok társulásai. *Magyar Közigazgatás* (44. évf.) 1994/3. sz.
- FOGARASI JÓZSEF – IVANCSICS IMRE – KISS LÁSZLÓ: *A helyi önkormányzatok kézikönyve*. Unió Kiadó. Budapest, 1997.
- Fogarasi József (szerk.): *Önkormányzati kézikönyv: [Jogértelmezés; Joggyakorlat]*: [A települési és a területi önkormányzatoknak]. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. Budapest, 1997.



- FÜRCHT PÁL: A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének egyes kérdéseiről. *Magyar Közigazgatás* (44. évf.) 1994/12. sz.
- FÜRCHT PÁL: Az önkormányzati társulási törvényről. *Magyar Közigazgatás* (48. évf.) 1998/3. sz.
- FÜRCHT PÁL: Kistérségi koncepció. *Magyar Közigazgatás* (53. évf.) 2003/3. sz.
- GYERGYÁK FERENC: A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok. *Magyar Közigazgatás* (54. évf.) 2004/2. sz.
- HÓBOR ERZSÉBET – VARGA TIBOR: Az önkormányzati társulások és együttműködés tapasztalatai Zala megyében. *Magyar Közigazgatás* (52. évf.) 2002/1. sz.
- HOLLÓ ANDRÁS: Az Alkotmánybíróság a közigazgatás alkotmányosságáért. *Magyar Közigazgatás* (55. évf.) 2005/11. sz.
- JÓZSA ZOLTÁN: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2006.
- KOVÁCSNÉ DR. FALTIN ERZSÉBET: Önkormányzati körkép. *Jegyző és Közigazgatás* (VII. évf.) 2005. május–június
- NEMES NAGY JÓZSEF: Kistérség határok nélkül. *Comitatus: önkormányzati szemle* (15. évf.) 2005/4. sz.
- NÉMETH JENŐ: A kistérségi (városkörnyéki) közigazgatás és együttműködés gyakorlata, jövője. *Magyar Közigazgatás* (51. évf.) 2001/1. sz.
- PATYI ANDRÁS: Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagossága. *Magyar Közigazgatás* (48. évf.) 1998/9. sz.
- PATYI ELEMÉR: Feltételek nélkül, felelősséggel...!? *Jegyző és Közigazgatás* (VI. évf.) 2004. november–december
- PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet*. 2. átdolgozott kiadás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2001.
- PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER: Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése. *Magyar Közigazgatás* (55. évf.) 2005/3. sz.
- SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2003.
- TILK PÉTER: Az önkormányzatokkal kapcsolatos alkotmánybíróági hatáskörök. *Magyar Közigazgatás* (52. évf.) 2002/3. sz.
- TILK PÉTER: Észrevételek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vitaanyagra adott válaszokról. *Magyar Közigazgatás* (53. évf.) 2003/2. sz.
- Verebélyi Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1993.
- VEREBÉLYI IMRE: A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai. *Magyar Közigazgatás* (45. évf.) 1995/2. sz.
- Verebélyi Imre (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása: Tanulmányok*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1996.

PÉTER LŐRINCSIK

POSSIBILITY OF MANDATORY ASSOCIATION WITH REGARD  
TO SMALL REGIONAL ASSOCIATIONS

(Summary)

The system of Hungarian self-government was established according to the natural law's principle of one settlement – one self-government. Corporations of self-governments were based on relationship of associations by the Hungarian Constitution and the Act of Self-Government.

The development of these corporations were difficult because the Act of Self-Government defined only the form of association. There was an other problem in this progress – the self-governmental association could be only legal person. Act of Self-Government amended that besides regulated the types of associations.

After the millennium the professional work for creating small region was started. As a result of this progress one government decree was issued which formed boundary of the small regions and other government decree gave financial supports for create general-purpose small regional associations. In May 2004 Parliament passed the Act of General-Purpose Small Regional Association which was sent to Constitutional Court by President of the Republic for preventive review of legal norms. After the Constitutional Court declared some parts of the regulation unconstitutional, Parliament passed the act again without these unconstitutional parts.

The small regions are not nowadays' product because in 1994 the Central Statistical Office has created statistical zones. Small regions based on statistical zones. The definition of small region was created by Act of Territorial Development.

The Act of General-Purpose Small Regional Association does not consist of associational compulsion therefore the general-purpose association formed according to principle of freedom of association. This regulation did not create unified institutional system.

According to our opinion small regional associations should have been established on principle of mandatory association. This would have demanded amendment of Constitution and Act of Self-Government. Although the small regions work but Constitution does not know this category neither does Act of Self-Government.

Experts suggested establishing the mandatory associations in the professional work of creating small regions. But then the political situation and for lack of consensus hindered the amendment of the Constitution.

In our study we are analysing the nowadays regulation of Constitution and we are sketching the future principles of the amendment.

PINTÉR OLIVÉR

## Az EU mint katonai tényező

### *Bevezetés*

„Az az Európai Unió, amely 25 állam uniója, több mint 450 millió lakossal rendelkezik, és amely a világ bruttó nemzeti termékének (GNP) mintegy egynegyedét állítja elő, vitathatatlanul globális szereplő ... készen kell állnia arra, hogy osztozzon a globális biztonság és egy jobb világ építésének felelősségében”<sup>1</sup> (*saját fordítás – P. O.*) – szögezi le az Európai Tanács által 2003. december 12-én „Egy biztonságos Európa egy jobb világban” címmel elfogadott európai biztonsági stratégia bevezetője.

Hosszú, kompromisszumoktól sem mentes út vezetett odáig, hogy az európai integrációban részt vevő államok – politikai, kulturális és társadalmi különbözőségeik ellenére – közös biztonsági és védelmi politika létrehozásában állapodjanak meg, illetve egységes biztonsági stratégiát fogadjanak el.

A később még említésre kerülő, Saint-Maloban megtartott, francia–brit kétoldalú találkozón útjára bocsátott Európai Biztonsági és Védelmi Politika (European Security and Defense Policy, továbbiakban ESDP) Jolyon Howorth szerint nem átmeneti aberráció, sokkal inkább egy terv, amely mintegy ötven éve születőben van.<sup>2</sup>

Itt szükséges utalni röviden arra, hogy már 1951-ben René Pleven francia miniszterelnök előállt az Európai Védelmi Közösség (European Defence Community, továbbiakban EDC) létrehozásának tervével. Elgondolása szerint közös főparancsnokság és főhatóság alá kellett volna helyezni a nyugat-európai fegyveres erőket és a hadiipart, vagyis közös nyugat-európai hadsereget kellett volna felállítani. Az elgondolás több kérdést tisztázatlanul hagyott, végül a francia törvényhozásban keletkezett viták miatt ratifikációja elmaradt.

Tény, hogy az ESDP kialakulását „belső” és „külső” történelmi erők idézték elő. Az első kategóriát az európai integráció belső dinamikája jelenti. „Bármilyen is volt az alapító atyák pontos szándéka, az egyre szorosabb Unió lényegét tekintve

---

<sup>1</sup> Forrás: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

<sup>2</sup> JOLYON HOWORTH: *Why ESDP is Necessary and Beneficial for the Alliance, Defending Europe: The EU, NATO and the quest for European Autonomy*. Szerk. Jolyon Howorth and John T. S. Keeler, Palgrave MacMillan, 2003, 221. p.

mindig is politikai tervként jelentkezett... úgy tűnik – teljesen logikusan, miután az unión belül a gazdasági, ipari és kereskedelmi érdekeltségek erősen függnek egymástól – szükségszerű, hogy az unió létrehozza saját közös kül- és biztonságpolitikáját, és, hogy a külvilág felé egy hangon szólaljon meg”<sup>3</sup> (*saját fordítás* – P. O.).

A második, „külső” történelmi erők kategóriájában elsőként a hidegháború befejeződésével kialakult új helyzetet kell megemlíteni. Az átlagos amerikai adófizető teljesen érthetően nem volt hajlandó tovább fizetni a biztonság „árát” az európai kontinensen akkor, amikor annak GNP-je az amerikaiével vetekedett, lakosainak száma pedig mintegy 50 %-kal meghaladta az Egyesült Államokét. Ennek felismerése szolgált alapjául a 90-es évek elején annak a hallgatólagos megállapodásnak, hogy a frissen létrejött EU felügyeljen saját befolyási övezetére, míg az USA foglalkozik a világ többi részével.

Jugoszlávia szétesése és a kitört polgárháború ugyanakkor hamar rámutatott az EU biztonságpolitika területén meglévő súlyos hiányosságaira, melynek következtében az Egyesült Államok kénytelen volt előbb a boszniai, utóbb a koszovói események hatására az Unió helyett mintegy „rendet tenni”.

Jelen cikkemben először röviden vázolni szeretném a fentiek tükrében az ESDP meghatározásának, kialakulásának folyamatát. Be szeretném mutatni a NATO-nak, amely lényegében az USA-t jelenti, az ESDP-hez való viszonyát, az EU katonai szerepvállalásának néhány kiemelkedően fontos állomását, illetve a jelenleg szervezés alatt álló harccsoportok koncepcióját, tervezett felépítését.

### *Saint Malo-tól az Európai Biztonsági Stratégiáig*

1998 decemberében Saint Malóban, a francia–brit kétoldalú találkozáson Tony Blair, az Egyesült Királyság miniszterelnöke maga vetette fel annak fontosságát, hogy az integrációnak ki kell terjednie a közös védelem kérdéseire is. Ez radikális változást jelentett az angol politikában, amelynek korábbi vezetői élesen bírálták azon francia törekvéseket, hogy előbb az EGK, a későbbiekben pedig az EU önálló alternatívát dolgozzon ki e területen. London szerint immár a jelentősebb európai elkötelezettség és az USA-hoz fűződő „különleges viszony” nem zárta ki egymást, sőt a brit miniszterelnök szerint: „... sokkal figyelmesebben hallgatnak minket Washingtonban, ha Európában vezető szerepet játszunk, és sokkal nagyobb befolyással rendelkezünk Európában, ha Washingtonban meghallgatnak minket.”<sup>4</sup>

A kiadott közös nyilatkozat célul tűzte ki azt, hogy az EU képes legyen olyan önálló akciókra, amelyeket hiteles katonai erő támogat megfelelő struktúrával és elemző képességgel, hírszerzéssel, stratégiai szervező kapacitással, figyelembe véve a már meglévő képességeket a főleges megkettőződés elkerülése végett.

A kölni csúcson (1999. június 3–4.) az állam- és kormányfők lényegében elfogadták az angol-francia kezdeményezést, ugyanakkor az amerikai diplomácia is

<sup>3</sup> Uo. 222. p.

<sup>4</sup> GAZDAG FERENC: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*. Osiris, 2000, 186. p.

mozgásba lendült azon megfogalmazás miatt, mely rögzítette: „Az Unió képes kell, hogy legyen önálló katonai akciókra ... abból a célból, hogy a nemzetközi válságokra – a NATO-tól függetlenül – reagálni tudjon.”<sup>5</sup>

A Clinton-adminisztráció számára e megfogalmazás azt sugallta, hogy a válságkezelés az Unió előjoga, míg a NATO csak a kollektív védelemmel összefüggő akciók letéteményese. Ez az elképzelés az amerikai fél részére elfogadhatatlan volt, egyben jelentős eltérés az eredeti angol-francia nyilatkozathoz képest, amely szerint a közös biztonság- és védelmi politika célja annak biztosítása, hogy az EU csak akkor hozzon önálló döntéseket és indítson akciókat, amikor a NATO egésze (praktikusan az USA) abban nem érdekelt.

1999 decemberében került sor Helsinkiben az Európai Unió újabb csúcsértekezletére. Fontos hangsúlyozni, hogy a zárónyilatkozatban – az amerikai diplomácia nyomására – a közös biztonsági- és védelmi politika létrehozásának céljaként az eredeti angol-francia megfogalmazást emelték vissza, ugyanakkor tervként rögzítették: 2003 végéig megteremtik annak a feltételeit, hogy válság esetén két - három hónapon belül egy maximum 50–60 ezer fős katonai erőt mozgósítani tudjanak és azt minimum egy évig működtessék.

Az állam- és kormányfők a Feira-ban (2000. június), illetve a Göteborgban (2001. június) tartott csúcsokon döntöttek arról is, hogy a nem katonai jellegű válságok kezelése céljából létrehoznak egy bizottságot (Polgári Válságkezelési Bizottság, Civilian Aspects of Crisis Management, CIVCOM).

A politikai elhatározást követően szükségessé vált az ESDP hatékony működésének biztosítása érdekében újabb intézmények kialakítása. Az állam- és kormányfők 2000 decemberében, Nizzában az alábbi intézmények létrehozásában állapodtak meg:

1. Az EU tagállamok Brüsszelbe akkreditált magas rangú diplomataiból álló *Politikai és Biztonsági Bizottság* (Political and Security Committee, továbbiakban PSC) az a szerv, amely a nemzetközi helyzetet figyelemmel kíséri a közös kül- és biztonság politika (CFSP), ezen belül az ESDP területén, állásfoglalásokat fogalmaz meg, továbbá a már kialakított politika végrehajtását is ellenőrzi. További feladata, hogy gyakorolja a válságkezelési műveletek feletti politikai ellenőrzést és stratégiai irányítást.
2. A hetente ülésező *EU Katonai Bizottság* (EU Military Committee, továbbiakban EUMC) feladata a PSC-nek való tanácsadás a katonai válságkezelés területén, illetve munkájának támogatása a katonai képességek fejlesztésében.
3. Az *EU Katonai Stáb* (EU Military Staff, továbbiakban EUMS), amelynek feladata a különböző akciók és gyakorlatok megtervezése, elsősorban az EUMC munkáját segíti.

<sup>5</sup> ALEXANDER MOENS: *ESDP, the United States and the Atlantic Alliance, Defending Europe: The EU, NATO and the quest for European Autonomy*. Szerk. Jolyon Howorth and John T. S. Keeler, Palgrave MacMillan, 2003, 30. p.

2001. szeptember 11. közvetve ugyan, de lényegi módon befolyásolta az ESDP fejlődését, további irányát. A Bush-adminisztráció által meghirdetett új amerikai külpolitika – a Maastrichtban vállalt kötelezettség ellenére<sup>6</sup> – az EU tagállamait az iraki támadást követően három csoportra osztotta: „(1) az USA Irakkal szembeni, az ENSZ Biztonsági Tanácsa mellőzésével történő katonai fellépését ellenző Franciaország, Németország és Belgium; (2) az USA-t támogató Anglia, Olaszország, Spanyolország, Dánia; (3) a „többiek” melyek egy része az előbbiekkal, másik része az utóbbiakkal rokonszenvezett...”<sup>7</sup>

Az elhúzódó unión belüli válság ellehetetlenítette a közös haderő 2003-ra történő felállítását. Egyúttal egyértelművé tette, hogy szükséges egyrészt meghatározni azon veszélyeket és fenyegetéseket, amelyekkel szembeni határozott és egységes fellépést valamennyi tagállam támogatni tudja; másrészt rögzíteni azon célokat, amely elérése érdekében – az aktuális politikai elittől függetlenül – áldozatokat is hajlandók hozni.

Az imént említett gondolatsor mentén született meg az Európai Tanács által 2003. december 12-én „Egy biztonságos Európa egy jobb világban” címmel elfogadott európai biztonsági stratégia.

A dokumentum részletes elemzése, illetve az amerikai Nemzeti Védelmi Stratégiával való összehasonlítása helyett itt röviden csak az alábbiakat kívánom kiemelni:

A dokumentum fenyegetésként jelöli meg a terrorizmust, a tömegpusztító fegyverek elterjedését, a regionális konfliktusokat, az állam rossz működését és a szervezett bűnözést.

Stratégiai célként jelöli meg az imént említett fenyegetésekkel való küzdelem felvételét, és egyértelműen rögzíti: Az Unió kiemelten fontos célja a nemzetközi jog és az ENSZ Alapokmányában foglalt valamennyi rendelkezés maximális betartása.

Politikai célként jelöli meg az aktívabb, a jobb és ésszerűbb, koherensebb, partnereivel együttműködő Európai Unió megvalósítását.

Álláspontom szerint az európai biztonsági stratégia beváltani látszik a hozzá fűzött reményeket, melyet alátámaszt az a tény is, hogy az Unió a legutóbbi nemzetközi válságok során (Irán, Izrael és Libanon) legalább egységes álláspontot tudott kialakítani.

<sup>6</sup> A J. 5. cikk (4) bekezdése kimondja, hogy azok a tagállamok, amelyek az ENSZ Biztonsági Tanácsának tagjai, egyeztetni kötelesek egymással, továbbá a többi tagállamot teljes körűen tájékoztatni is tartoznak. Ugyanezen bekezdés tételesen rögzíti, hogy a Biztonsági Tanács állandó tagjai, jelesen Nagy-Britannia és Franciaország, hivataluk gyakorlásakor biztosítják az Unió álláspontjainak és érdekeinek védelmét.

<sup>7</sup> DEÁK PÉTER: EU és NATO kapcsolatok alakulása a meg egyezések és viták tükrében. [www.bhkka.hu/docs/eu\\_es\\_nato\\_kapcsolatok\\_alakulasa\\_a\\_meg egyezések\\_es\\_vitak\\_tukreben.doc](http://www.bhkka.hu/docs/eu_es_nato_kapcsolatok_alakulasa_a_meg egyezések_es_vitak_tukreben.doc)

*A NATO (USA) ESDP-hez való viszonya, a transz-atlanti kapcsolatok alakulása*

Előjáróban annyit szükséges rögzíteni, hogy az USA vezette NATO a hidegháború, és egyben az ellenség megszűntével „... totális identitás deficitben volt, a fennmaradás keresésében a diktatúrákat felváltó kezdő demokratikus országokban jelentkező belső konfliktusok pacifikálásában, részben az előtérbe kerülő Közel-Keleten látta lehetséges teendőit.”<sup>8</sup>

Az egyedüli szuperhatalom USA, illetve a válságból kiutat kereső NATO az első pillanattól kezdve gyanakvóan fogadta az 1992-ben létrejött Unió közös kül- és biztonságpolitikai törekvéseit.

Tény az is, hogy a NATO, illetve az USA az első pillanattól kezdve valamilyen módon – lehetőleg intézményi szinten – befolyásolni akarta az európai integráció e területét.

A NATO felismerve, hogy az 1992-ben az „EU védelmi karjává” tett Nyugat-Európai Unió (Western European Union, WEU) tényleges katonai potenciállal nem rendelkezik, felajánlotta annak lehetőségét, hogy a WEU NATO eszközöket alkalmazzon olyan esetekben, amikor maga a szövetség egésze (pontosabban az USA) közvetlenül nem érdekelt.

Az 1994-ben létrejött megállapodás értelmében megkezdte működését a Vegyes összetételű összhaderőnemi alkalmi harci kötelék (Combined Joint Tasks Forces, továbbiakban CJTF),<sup>9</sup> amelynek amerikai szempontból nézve vitathatatlan előnye volt a beépített kontroll lehetősége.

Látva az európai önállósági törekvéseket, az USA lehetővé tette a már megszerzett kontroll megőrzése érdekében, hogy a NATO-n belül jöjjön létre az Európai Biztonsági és Védelmi Identitás (European Security and Defense Identity, ESDI). Az 1996-ban Berlinben elindított folyamat célja a szövetségen belül az észak-amerikai és európai szerep és felelősség mintegy újraszabályozása, a megomlott egyensúly helyreállítása volt.

A NATO a Berlinben megindult folyamat továbbfejlesztéseként, mintegy Saint-Malo válaszaként, pozíciójának erősítése érdekében az 1999 áprilisában megtartott Washington-i csúcson döntött a „Berlin-plusz” csomagról. A megállapodás értelmében az EU erők jogosultak NATO tervezési képességek és források igénybevételére az akciók során.

A 2001. január 20. napjától hivatalban lévő Bush-adminisztráció által meghirdetett új külpolitika miatt az USA és az európai szövetségesek között fennálló nézeteltérés és bizalmatlanság tovább fokozódott, amelynek tényét 2002. évben az Észak-atlanti Kögyűlés amerikai elnöke is elismerte, amikor a NATO prágai csúcán kijelentette: „Önök azonban mindannyian tudatában vannak a transz-atlanti kapcsolatokban – legalábbis az USA és Európa között – meglévő politikai különbözőségeknek és növekvő feszültségnek. Jelentős magatartásbeli és felfogásbeli különbségek vannak az USA és számos NATO szövetségese között. Ez a szakadék,

<sup>8</sup> DEÁK PÉTER: i. m. 6. p.

<sup>9</sup> Magyar fordítás forrása <http://www.vedelmiipar.hu/index.php?p=dict>

ha nem foglalkoznak vele, erodálja a Szövetség szolidaritását és összeforrottságát.”<sup>10</sup>

A NATO és az EU közötti feszültséget és bizalmatlanságot szintén alátámasztja, hogy csak az ESDP létrejöttét követő mintegy két év elteltével, 2002. december 16. napján adott ki a két nemzetközi szervezet egy igen rövid és igazi konkrétumot nem tartalmazó közös nyilatkozatot az Európai Biztonsági- és Védelmi Politikáról.

A tárgybeli dokumentum tanúsága szerint az EU kötelezettséget vállalt arra, hogy a nem EU tag NATO államokat<sup>11</sup> a lehető legnagyobb mértékben bevonja az ESDP működésébe, míg a NATO továbbra is tartja magát a 1999-ben Washingtonban született döntésekhez.

A közös nyilatkozatot követően a felek között megkezdődött az érdemi munka, 2003 márciusában egyezmény született a biztonsági információk kicserélése, illetve a további együttműködés tárgyában, mely alapjául szolgált többek között annak, hogy az EU átvette a NATO feladatait a később még ismertetett Concordia művelet keretében Macedóniában.

Az igazsághoz az is hozzátartozik, hogy 2003 márciusában az USA megindította a nemzetközi jog alapján legalábbis megkérdőjelezhető második iraki háborút. Az egyezmények előkészítésében részt vevő amerikai diplomaták minden bizonynyal tudtak a tervezett támadásról, és tisztában voltak az amerikai kapacitások felzabálásának szükségességével.

A fentebb írtak ellenére hangsúlyozni szeretném, hogy az EU 2003-ig tényleges katonai tevékenység folytatására – ahogy azt Jugoszlávia és Koszovó példája is mutatja – még saját közvetlen környezetében is alkalmatlan volt, a NATO (USA) segítsége nélkül egyik esetben sem tudott volna határt szabni az értelmetlen öldöklésnek. Fontosnak tartom megemlíteni, hogy még az EU tagállamok között sincs a mai napig teljes egyetértés az ESDP területén.

#### *Az EU katonai missziói*

A NATO-val való viszony fentebb részletezett, bizonyos fokú rendezését követően, az EU 2003. március 31. napján megkezdte első katonai jellegű misszióját.

A *Concordia* hadművelet keretében az EU tagállamainak (Írország és Dánia kivételével) és 13 más országnak összesen mintegy 400 katonája vállalta a NATO erők felváltását Macedóniában.

A francia irányítás alatt álló erők feladata lényegében az albán kisebbség által lakott területeken való járőrözés, a biztonság fenntartása volt.

Az akció az ENSZ BT 1371. sz. határozatán alapult, és a fentebb már említett „Berlin-plusz” megállapodás alapján NATO forrásokra és kapacitásokra támaszkodott.

<sup>10</sup> DEÁK PÉTER: i. m. 12–13. p

<sup>11</sup> Nem EU-tag NATO tagállamok: Bulgária, Kanada, Izland, Norvégia, Románia, Törökország, USA.



Ennek megfelelően John Reith tábornok, a NATO Szövetséges Erők európai főparancsnokának helyettesét nevezték ki műveleti parancsnoknak (Operational Commander), míg a haderő parancsnokságot (Force Commander) – lévén a francia részvétel arányára – az akció EUROFOR részére történő átadásáig Pierre Maral tábornok töltötte be. A katonai vezetők mindvégig szorosan együttműködtek Alexis Brouhns-sal, az EU Macedóniába akkreditált különmegbízottjával. Az akció így az EU és a NATO stratégiai kapcsolatának első, és egyben sikeres gyakorlati próbája is volt.

A Kongói Demokratikus Köztársaság észak-keleti részén található Ituri régióban történt atrocitások és kiújult fegyveres összetűzések megfékezése, a Bunia-i reptér védelmezése, a civilek és ENSZ alkalmazottak biztonságának szavatolása végett, az ENSZ BT 1484. sz. határozatának felhatalmazása alapján, az EU 2003. június 12. napján ismét katonai akcióba kezdett.

Az *Artemis* hadművelet keretében szolgáló mintegy 1800 katona többsége – hasonlóan a *Concordia* hadművelethez – francia volt.

Hangsúlyozandó, hogy ez volt az EU első olyan akciója, amelynek során nem vettek igénybe NATO segítséget.

Az utolsó „EU katona” 2003. szeptember 6. napján hagyta el a térséget, átadva a feladatokat az ENSZ MONUC missziójának, melynek keretében mintegy 18.000 fős nemzetközi haderő feladatává vált a harcoló felek szétválasztása.

Az Európai Unió Tanácsa 2004/570/CFSP sz. alatt elfogadott közös akciójának keretében – NATO eszközök és források igénybevétele mellett – 2004. december 2. napján indult útjára Bosznia-Hercegovinában az EU eddigi legnagyobb volumenű katonai vállalkozása, az *Althea* hadművelet.

Az akció célja a Dayton-i Békeszerrződés Bosznia-Hercegovinára vonatkozó rendelkezései végrehajtásának elősegítése, a biztonság és stabilitás fenntartása, továbbá a szervezett bűnözéssel szembeni fellépés, illetve a békeszerződés polgári vonatkozású előírásainak érvényesítése.

A mintegy 7.000 katonából álló nemzetközi haderőt 33 ország adja, közöttük mintegy 1.100 német, illetve 950 angol szolgál. Figyelemre méltó, hogy ennek az akciónak a sikeressége érdekében olyan országok is küldtek katonákat, mint a semlegességéről híres Svájc, Ausztria, Svédország, Finnország vagy éppen Írország.

Az akció a közös költségeket tekintve kb. 71,7 millió euróba kerül. A személyi és egyéb költségek az akcióban résztvevő államok saját költségvetését terhelik.

Az *Althea* hadművelet az ESDP fejlődésének – mértékét és ambícióját tekintve – egy új lépcsőfokát jelenti, egyben világos bizonyítéka annak, hogy az EU kiemelkedő felelősséget érez a béke és biztonság fenntartása iránt a Balkánon.

### *Harccsoport koncepció – az EU „önálló” hadserege*

Az új kezdeményezés a francia–angol bilaterális kapcsolatok dinamikájának eredményeképpen, a két ország államfőinek londoni csúcsértekezletén bukkant fel

2003. november 24-én, közel három hónappal az Artemis hadművelet befejezése után. Az erről a csúcstalálkozóról kiadott nyilatkozat („Az európai együttműködés erősítése a biztonság és a védelem területén”) említi elsőként a harccsoportokat mint az európai katonai válságkezelés gyors reagálású elemeit.

A nyilatkozat leszögezi, hogy „... mi most együtt azt javasoljuk, hogy az EU célozza meg saját meglévő képességeire építve azt, hogy képes legyen az ESDP-n keresztül választ adni az Egyesült Nemzetek jövőbeni felkéréseire akár Afrikában, akár másutt. Az EU-nak képesnek és hajlandónak kellene lennie 15 napon belül önállóan végrehajtott műveletet kezdeményezni egy konkrét válság kialakulásakor. A cél olyan koherens és hiteles harccsoportnagyságú kötelékek kialakítása lenne, amelyek mindegyike mintegy 1500 fős létszámmal rendelkezne, és amelyet egy nemzet vagy több nemzet keretnemzeti elven, illetve multilaterális együttműködés formájában ajánlana fel a szükséges szállítóképesség és fenntarthatóság biztosításával együtt. Ezek a harccsoportok az ENSZ kérésére lehetnének telepíthetők a helyzet stabilizálására vagy más olyan esetben, amikor az ENSZ rövid távú szükséglete merül fel addig, amíg az ENSZ vagy az ENSZ-mandátum alapján cselekvő más regionális szervezet részéről biztosított békefenntartók beérkeznek vagy meg erősítésre kerülnek.”<sup>12</sup>

A harccsoportok – a tervek szerint – rendeltetésüket tekintve az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete alapján alkalmazható, korai válságkezelő erő képviselői, amelyek adott esetben képesek lehetnek a harcoló felek szétválasztására is.<sup>13</sup>

A létrehozandó kötelékek alkalmazási területe – a tervek szerint- a Brüsszeltől számított mintegy 6000 km-es sugarú körön belül található olyan helyek lehetnek, ahol kevés vagy semmilyen fogadó infrastruktúra nem létezik.<sup>14</sup>

Ahogy az fentebb már említésre került, nagyságukat tekintve 1000-1500 fős kötelékek („harccsoportok”) felállításáról van szó, amelybe beszámítanak a harcoló, harctámogató és a harckiszolgáló-támogató elemek is. Ezt egészítik ki továbbá a szükséges légierő- és haditengerészeti elemek (támogató és szállító egyaránt).

A harccsoportokat alkotó erők készenléti ideje 10 napos, vagy alacsonyabb lehet. Darabszámukat tekintve összességében 7–9 harccsoportról lehet szó, egyes esetekben teljesen vagy részeiben megfelelő specializációval (trópusi, magashegyi, sivatagi, sarkvidéki, partraszálló, városi harc stb.).

Összeállításukat tekintve nemzeti (egy nemzetből kiállítva), keretnemzeti (egy vezető nemzet mellett kisebb, más tagállamok által biztosított kontingenssel), vagy többnemzetiségű (több tagállam azonos jogállással) harccsoportok jöhetnek létre.

<sup>12</sup> HORVÁTH GÁBOR – SZÉP LÁSZLÓ: Az európai gyors reagálási képesség kialakítása és az Európai Unió harccsoportjai (1.), 6. p.

[http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/uj\\_honvedesesei\\_szemle/az\\_europai\\_gyors\\_reagulasi\\_kepesseg\\_kialakitasa\\_es\\_az\\_europai\\_unio\\_harccsoportjai\\_1](http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedesesei_szemle/az_europai_gyors_reagulasi_kepesseg_kialakitasa_es_az_europai_unio_harccsoportjai_1)

<sup>13</sup> Az alább rögzített, harccsoportra vonatkozó adatok HORVÁTH GÁBOR és SZÉP LÁSZLÓ „Az európai gyors reagálási képesség kialakítása és az Európai Unió harccsoportjai” című cikksorozatában rögzített információkat tükrözik.

<sup>14</sup> Elsősorban Afrika, illetve a Közel-Kelet térsége.

Alkalmazásuk időtartama 30–120 nap körül mozoghat (utóbbi kitolódhat a követő ENSZ-erők feladatátvételéig).

A harccsoportok kiképzéséért, műveleti területre történő telepítéséért, fenntartásáért és visszatelepítéséért az azt alkotó tagállam(ok) felelős(ek) (stratégiai szállítás és logisztika).

Vezetésük az elfogadott EU-műveleti vezetési struktúra alapelveire épülne, a gyors reagálásra képes vezetési elemek bevonásával. A teljes műveleti készenlét előirányzott ideje 2007.

A fentebb vázolt koncepció első részletes vitájára 2004 februárjában került sor, először az EUMC-ben, majd néhány nappal azt követően a PSC-ben. Míg a PSC-ben alapvetően a döntéshozatali eljárás időtartamának meghatározása, továbbá a harccsoportok alkalmazásának földrajzi helye, illetve távolsági mutatói uralták a tárgyalótermet, az EUMC-ben a katonai-technikai jellegű, pragmatikus kérdések (készenléti idő, összetétel, felkészítés és képzés, hitelesítés, vezetés és irányítás) részleteinek megvitatása nyújtotta el a megfelelő EU-szintű koncepció kidolgozásának folyamatát. A koncepciót végezetül – hatodik olvasatban – 2004. június 14-én fogadta el az EUMC.

Politikai téren is megkezdődött a tagállamok belső döntés-előkészítő tevékenysége, a kialakított elgondolásnak megfelelő erők-eszközök és képességek azonosítása és a lehetőségek felmérése. Már a koncepció kidolgozása során kezdetét vette az esetleges multilaterális harccsoportokhoz számba jöhető partnerek kiválasztása, megtörténtek az első kapcsolatfelvételek a tagállamok között. Az államok politikai döntéshozatalát jelentősen befolyásolta a viszonylag rövid határidő, hiszen 2004 novemberében az EU védelmi minisztereinek találkozóján katonai képesség-felajánlási konferencia (Military Capability Commitment Conference) keretében kellett megtenni az első felajánlásokat az EU-harccsoportokban való részvételre.

Ennek keretében Franciaország és az Egyesült Királyság már az átmeneti műveleti képesség időszakában, azaz gyakorlatilag 2005 januárjától önálló nemzeti harccsoporttal kötelezték el magukat az elgondolás gyakorlati megvalósítása mellett. Mások – főként az Unió közepes és kisebb tagállamai – alapvetően keretnemzeti vagy multinacionális megoldásban gondolkodva igyekeztek a már meglévő, alapvetően regionális katonai együttműködési kapcsolataikra építve elmozdulni a gyakorlati megoldás felé.

A tervek szerint 2010-re a harccsoportok képesek kell, hogy legyenek akár egyedüli katonai komponensként, akár nagyobb katonai komponens részeként részt venni bármely olyan műveletben, amit az Európai Unió Tanácsa meghatároz, így különösen:

1. A harcoló felek erővel történő szétválasztását célzó műveletekre, ideértve a válságkezelést, a béketeremtést és a közlekedési-utánpótlási vonalak biztosítását;
2. A válságmegelőző műveletekre, amely a megelőző telepítést, az összhaderőnemi lefegyverzési műveleteket és az embargóműveleteket foglalhatja magába;

3. Az ellenséges környezetben végrehajtott evakuációs műveletekre, ideértve a nem harcolók kimenekítését célzó műveleteket;
4. A humanitárius műveletek segítésére, amely a katasztrófa következményeinek felszámolását és a biztonságos környezetbe való migráció elősegítését foglalhatja magába.

### *Konklúzió*

Az Európai Unió a XXI. század elején megkerülhetetlen gazdasági szereplő, egy-szerre a legnagyobb exportőrök és importőrök egyike, kapcsolatai a világ minden szegletére kiterjedtek.

Tény ugyanakkor, hogy érdekérvényesítő képessége messze elmarad gazdasági képességeitől, és sokszor a közvetlen közelében kialakult válságok kapcsán sem tudja megfelelő módon érdekeit meghatározni, képviselni.

Változó világunk ugyanakkor újabb és újabb kihívásokkal szembesíti az európai kontinenst. A korábbiaktól eltérő veszélyforrások jelentek meg a horizonton, a terrorizmus, a tömegpusztító fegyverek elterjedése, a szervezett bűnözés külön-külön is képesek befolyásolni a mindennapokat.

Az EU ezekre a fenyegetésekre válaszul hozta létre az ESDP-t, amely – csakúgy, mint az integráció – a maga nemében példa nélküli.

Nehéz, sokszor lehetetlennek tűnő feladat összeegyeztetni, megfogalmazni 25 tagállam közös érdekét, kidolgozni érvényesítésének koncepcióját anélkül, hogy érdekek ne sérülnének.

Az EU ugyanakkor – talán a története során kötött nagyszámú kompromisszumoknak köszönhetően – úgy tűnik, hogy lassan és nehezen ugyan, de képes lesz rendezni belső, és külső, elsősorban a NATO-val és az USA-val fennálló kapcsolatait, összehangolni érdekeit és cselekvését, megtalálni helyét a világban, felelősséget vállalni egy jobb világ megvalósításáért.

## Irodalom

- ADAM BODNAR – MICHAL KOWALSKI – KAREN RAIBE – FRANK SCHORKOPF: *The Emerging Constitutional Law of the European Union*. Max Planck Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 163, Springer, 2003.
- Alyson J. K. Bailes (szerk.): *The European Security Strategy, An Evolutionary History*. Sipri Policy Paper, 2005. február.
- Deák Péter: EU és NATO kapcsolatok alakulása a megegyezések és viták tükrében. [www.bhkka.hu/docs/eu\\_es\\_nato\\_kapcsolatok\\_alakulasa\\_a\\_megegyezesek\\_es\\_vitak\\_tukreben.doc](http://www.bhkka.hu/docs/eu_es_nato_kapcsolatok_alakulasa_a_megegyezesek_es_vitak_tukreben.doc)
- Franc Kernic és Gunther Hauser (szerk.): *Handbuch zur europäischen Sicherheit*. Peter Lang GmbH, 2006.
- GAZDAG FERENC: *Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája*. Osiris, 2000.
- HORVÁTH GÁBOR – SZÉP LÁSZLÓ: Az európai gyors reagálási képesség kialakítása és az Európai Unió harccsoportjai (1).  
[http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/uj\\_honvedsesegi\\_szemle/az\\_europai\\_gyors\\_reagulasi\\_kepesseg\\_kialakitasa\\_es\\_az\\_europai\\_unio\\_harccsoportjai\\_1](http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedsesegi_szemle/az_europai_gyors_reagulasi_kepesseg_kialakitasa_es_az_europai_unio_harccsoportjai_1)
- HORVÁTH GÁBOR – SZÉP LÁSZLÓ: Az európai gyors reagálási képesség kialakítása és az Európai Unió harccsoportjai (2).  
[http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/uj\\_honvedsesegi\\_szemle/az\\_europai\\_gyors\\_reagulasi\\_kepesseg\\_kialakitasa\\_es\\_az\\_europai\\_unio\\_harccsoportjai\\_2](http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedsesegi_szemle/az_europai_gyors_reagulasi_kepesseg_kialakitasa_es_az_europai_unio_harccsoportjai_2)
- HORVÁTH GÁBOR – SZÉP LÁSZLÓ: Az európai gyors reagálási képesség kialakítása és az Európai Unió harccsoportjai (3).  
[http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/uj\\_honvedsesegi\\_szemle/europai\\_katonai\\_integracio\\_3](http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/uj_honvedsesegi_szemle/europai_katonai_integracio_3)
- Johannes Varwick (szerk.): *Die Beziehungen zwischen NATO und EU: Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität?* Verlag Barbara Budrich, Opladen, 2005.
- Jolyon Howorth és John T. S. Keeler (szerk.): *Defending Europe: The EU, NATO and the quest for European autonomy*. Palgrave MacMillan, 2003.

### Egyéb internetes források

- [http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/magyar\\_honved/a\\_tobbnemzetisegu\\_bekefenntartas\\_kilatasai](http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/magyar_honved/a_tobbnemzetisegu_bekefenntartas_kilatasai)
- [http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/magyar\\_honved/az\\_europai\\_unio\\_koltsegtetese](http://www.honvedelem.hu/hirek/kiadvanyok/magyar_honved/az_europai_unio_koltsegtetese)
- <http://www.iss-eu.org/esdp/09-dvl-am.pdf>
- [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/reports/78367.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/78367.pdf)
- <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>
- <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

OLIVÉR PINTÉR

THE EU AS MILITARY FACTOR

(Summary)

The breakthrough in the development of European defense policy came at the 1998 Anglo-French summit in Saint-Malo, when the British Government confirmed a major change in its position.

After a short time the leaders of the EU decided on creating an army till the end of 2003, which task should be primarily peacekeeping and post-war crisis management.

Because of the idea, creating an own army outside the NATO, and the new foreign policy of the Bush administration, the connections between the USA and its European allies became worse day after day.

Only the Agreement on ESDP between the NATO and the EU could influence it in positive direction, but till that time, it had already turned out: the EU was unable to fulfill its plans, the new deadline of creating an independent army became 2010.

After clearing the basic questions between the NATO and EU, although with NATO assets and capabilities, the EU was succeeded in the “Operation Concordia”.

This operation was followed by others, which were also very useful planning the future of the ESDP.

It seems that the solution of creating an independent army will be – as the EU itself – without precedent. According to the information we know today, the basic of the EU army will be the battle group consisted of 1500 soldiers from the citizens of the member states. Simultaneously about 9 battle groups will be able to deploy.

SIMONKA GÁBOR

## Vagyoni korlátozások a terrorizmus finanszírozása elleni harc terén

### *1. Bevezető*

Napjainkban a terrorizmus egy olyan globális veszélyt jelent, amely ellen több oldalú fellépés révén lehet hatékonyan küzdeni. A terrorizmus elleni küzdelem sarkalatos pontja, hogy meg kell akadályozni a terroristák pénzügyi forrásokhoz jutását. A 2001. szeptember 11-i terrortámadás folyamányaként az azt megelőző évekhez képest jelentősebb hangsúlyt kapott a terrorizmus finanszírozása elleni fellépés. Ennek alapja, hogy a terrorcselekmények megszervezéséhez, elkövetéséhez szükséges pénzeszközök nyomon követésével és ezek rendelkezésre bocsátásához szükséges infrastruktúra (elsősorban a pénz- és tőkepiac infrastruktúrája) fokozott ellenőrzése, felügyelete révén nagyobb esély mutatkozik a terrorista cselekmények megelőzésére. A terrorcselekmények elkövetéséhez szükséges pénzeszközök általában a pénzmosási technikákhoz hasonlóan a terroristahálózat résztvevői közötti átutalások vagy más pénzügyi tranzakciók sorozatából tevődik össze.<sup>1</sup> A 2001. szeptember 11-i terrorcselekményeket követően a terrorizmus finanszírozás elleni küzdelem a nemzetközi szervezetek napirendjén is egyre gyakrabban szerepelt. A pénzmosás elleni küzdelem nemzetközi standardalkotó szerepét betöltő Pénzügyi Akciócsoport (Financial Action Task Force, a továbbiakban: FATF) szabályozási körébe vonta a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelmet is, amely egyben tükrözi a terrorizmus elleni harc többsíkú megjelenését is.<sup>2</sup>

A terrorizmus, azon belül is a terrorizmus finanszírozása elleni harc egyik dimenzióját jelentik az e tárgyban született vagyoni jellegű korlátozó intézkedések. Tanulmányomban mindenekelőtt az Egyesült Nemzetek Szervezete és az Európai Unió vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseinek rendszerét, valamint azoknak a magyar jogban megjelenő vetületét kívánom bemutatni.

---

<sup>1</sup> GÁL ISTVÁN LÁSZLÓ: *A pénzmosás*. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest, 2004, 21. p.

<sup>2</sup> FATF ANNUAL REPORT 2001-2002, 21 JUNE 2002, P. 4 (<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/1/34328160.pdf>)

## 2. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatai

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya<sup>3</sup> szerint a Biztonsági Tanács (a továbbiakban: BT) feladata a nemzetközi béke és biztonság fenntartása. Az ENSZ tagjai a BT határozatait közvetlenül és olyan nemzetközi szervezetekben kifejtett tevékenységük útján hajtják végre, amelyeknek tagjai.

Az Alapokmány VII. fejezete<sup>4</sup> a béke veszélyeztetése vagy megszegése esetén nem kötelező jelleggel ajánlást, vagy kötelező intézkedéseket határoz meg. A 41. cikk értelmében a BT fegyveres erők felhasználásával nem járó rendszabályokat, azon belül is gazdasági jellegű korlátozó intézkedéseket rendelhet el, amelyek betartására nemzetközi felelősséggel tartoznak a tagállamok.<sup>5</sup>

### 2.1. Az 1267-es határozat

A BT mind 2001. szeptember 11-ét megelőzően, mind azt követően, több határozatot hozott a Tálib Rezsimmel, Oszama bin Ladennek, az Al-Kaida hálózattal és a velük összeköttetésben álló személyekkel és szervezetekkel szemben. A BT 1999. október 15-én elfogadott 1267(1999)-es határozata<sup>6</sup> (a továbbiakban: 1267-es határozat) vezetett be elsőként vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket terrorizmus tárgyában. Az 1267-es határozat elítélte azt a tényt, hogy Afganisztán területén a Tálib Rezsim menedéket nyújt és kiképzést ad terroristáknak. Hangsúlyozva azt, hogy a nemzetközi terrorizmus üldözése alapvető jelentőségű a nemzetközi békére és biztonságra nézve, „rosszallását” fejezte ki amiatt, hogy a Tálib Rezsim menedéket nyújt Oszama bin Ladennek,<sup>7</sup> továbbá lehetővé

<sup>3</sup> 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról (a hiteles szöveg hivatalos magyar nyelvű fordítása).

<sup>4</sup> Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, VII. fejezet – Eljárás a béke veszélyeztetése, a béke megszegése és támadó cselekmények esetében (39–51. cikk).

<sup>5</sup> NAGY KÁROLY: *Nemzetközi jog*. Püski, Budapest, 1999, 459. p.

<sup>6</sup> Resolution 1267(1999) Adopted by the Security Council at its 4051st meeting on 15 October 1999.

<sup>7</sup> Oszama bin Laden egy szaúdi milliomos család tagja. A család Jemenből települt Szaúd Arábiába, ahol építési vállalkozásai révén jelentős vagyonra tett szert. Oszama bin Laden 1979-ben csatlakozott a harcos iszlám hívőkhöz Afganisztánban, a szovjet megszállók elleni harcban. Az iszlám volt az, amely a közös harcban összekötötte az eltérő afganisztáni törzseket. Amerika ekkor támogatta az önállóságot küzdő afgán törzseket, ugyanis nem sokkal korábban bukatta meg Iránban Khomeini ajatollah a perzsa sahöt, Pakisztánban pedig ekkor került hatalomra egy tradicionalista iszlám kormányzat, így Közép-Ázsiában a szovjet előretörés tovább rontotta volna az Egyesült Államok pozícióit. Az Egyesült Államok logisztikai támogatást adott a szovjetek ellen harcolóknak, és ebben a kooperációban bin Laden volt a kulcsembere. A későbbi terrorista-vezér akkoriban milliárdokat kapott arab olajmágnásoktól, így megalapíthatta az Al-Kaida (A Bázis) nevű szervezetét. Amikor Irak megszállta Kuvaitot, végérvényes szakadás állt be az iszlám államok, illetve bin Laden és Amerika között. Az Öböl-háború alapvetően megváltoztatta bin Laden útját, aki ettől kezdve az Al-Kaidát az Egyesült Államok ellen fordította. 1997-ben Omar mullah, a tálibok szellemi, vallási vezetője Kandahár főterén mint „igaz harcost” mutatta be az



teszi számára, hogy terrorista-kiképző táborok hálózatát irányítsa az általa ellenőrzött területen, valamint hogy Afganisztánt támaszpontként használja nemzetközi terrorista műveletek kivitelezésére. A határozat 2. pontjában a BT felhívította a Tálib Rezsimet, hogy Oszama bin Ladent haladéktalanul adja át az illetékes hatóságoknak.<sup>8</sup>

E kötelezettség biztosítása érdekében az 1267-es határozat 4. cikkének b) pontja vagyoni jellegű korlátozó intézkedésekről, pénzeszközök befagyasztásáról rendelkezik. E korlátozó intézkedések olyan negatív tartalmú nemzetközi jellegű kötelezettségeket jelentenek, amelyek alapján az egyes államok kötelesek az 1267-es határozatnak megfelelő belső jogi normákat kialakítani. A korlátozó intézkedések a közkeletűen „okos szankcióknak” (sanctions intelligentes / smartsanctions) nevezett rendelkezések közé tartoznak, amelyek az ENSZ gyakorlatában az 1990-es években jelentek meg. Az ilyen szankciók esetén a valamely állam ellen irányuló általános kereskedelmi embargós intézkedések helyébe célirányosabb és személyválogató intézkedéseket (amilyenek a gazdasági és pénzügyi szankciók, az utazási tilalmak, a fegyverekre vagy sajátos termékekre alkalmazott embargók) léptetnek, amelyek révén csökkentik az érintett ország polgári lakossága által elviselt szenvedéseket. Emellett pedig természetes személyeket, szervezeteket felsorakoztató lista alkotása révén valódi szankciókkal sújtják az illető politikai rendszert és annak vezetőit.<sup>9</sup>

Az 1267-es határozat korlátozásának tárgya olyan már létező és jövőben keletkező pénzeszköz (beleértve a vagyoni értékű jogot is) és egyéb gazdasági erőforrás lehet, amely kapcsolatba hozható az 1267-es Bizottság<sup>10</sup> által megalkotott listán szereplő személyekkel és szervezetekkel.<sup>11</sup> A listán az afganisztáni Tálib Rezsimhez tartozó, vagy hozzájuk kapcsolódó személyek és szervezetek szerepelnek. Azon pénzeszközök és gazdasági erőforrások kerülnek befagyasztásra, amelyek a Tálib Rezsim, azaz a listán lévő személyek vagy szervezetek tulajdonában, közvetlen vagy közvetett ellenőrzése alatt állnak, valamint amelyek a Tálib Rezsim tulajdonában vagy ellenőrzése alatt álló bármely vállalkozás tulajdonában álló javakból származnak.

---

egybegyűlt tömegnek Oszama bin Ladent, és felkérte a közös ima vezetésére. Ettől kezdve bin Laden személye vallási köntöst kapott, cselekedetei az iszlám nevében történtek. Harcosból iszlám szellemi vezető lett. Oszama bin Laden számos terrorista műveletet hajtott végre, így a tragikus 2001. szeptember 11-i terrortámadás is az ő nevéhez, és az Al-Kaidához fűződik. (Forrás: <http://www.historia.hu/archivum> és <http://hvg.hu>)

<sup>8</sup> Az 1267-es határozat 4. cikkének a) pontja a tagállamok számára azt a kötelezettséget is előírja, hogy a tálib légi járművekkel szemben repülési tilalmat rendeljenek el, azaz a Tálib Rezsim tulajdonában, használatában vagy irányítása alatt álló légi jármű számára ne adjanak le- és felszállási engedélyt.

<sup>9</sup> <http://www.smartsanctions.ch>

<sup>10</sup> Az 1267-es határozat 6. cikke állította fel az 1267-es Bizottságot, amelynek elsőrendű feladata a befagyasztással érintett személyek és szervezetek beazonosítása.

<sup>11</sup> Targeted Financial Sanctions, A Manual for Design and Implementation, Contribution from the Interlaken Process, p. 10. (<http://www.watsoninstitute.org/tfs/TFS.pdf>)

Tehát az 1267-es határozat Afganisztán Tálib Rezsimével szemben a tagországok számára végrehajtandóan határoz meg gazdasági, azon belül is vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket, amelyek alapján a listán szereplő természetes személyek és szervezetek pénzeszközeit vagy gazdasági erőforrásait haladéktalanul be kell fagyasztani, illetve biztosítani kell, hogy – az adott állam joghatóságán belül – senki ne tegye hozzáférhetővé a listán szereplők számára e pénzeszközöket vagy gazdasági erőforrásokat.

Az 1267-es határozat további rendelkezéseket tartalmaz arra nézve, hogy az ENSZ tagállamok adott időközönként kötelesek jelentést készíteni az 1267-es Bizottságnak a rájuk vonatkozó, az 1267-es határozatot végrehajtó intézkedések megtételéről, valamint kötelesek megfelelő eljárásokat kialakítani, és szankciót kiszabni azokkal szemben, akik a korlátozó intézkedéseket megszegik.

## 2.2. Az 1333-as határozat

Az ENSZ BT 1333(2000)-es határozata<sup>12</sup> (továbbiakban: 1333-as határozat) – amellet, hogy megerősíti az 1267-es határozat rendelkezéseit – kiterjeszti az 1267-es határozat által megállapított vagyoni jellegű korlátozó intézkedések alkalmazását a Tálib Rezsimhez tartozó természetes személyeken és szervezeteken túl konkrétan Oszama Bin Ladenre, a hozzá kapcsolódó természetes személyekre, szervezetekre, különösen az Al-Kaida hálózatra.<sup>13</sup>

## 2.3. Az 1390-es határozat

A BT 1390(2002)-es határozata<sup>14</sup> (a továbbiakban: 1390-es határozat) 2002. január 16-án került elfogadásra, tehát ez az első az afgán Tálib Rezsimmal, Oszama Bin Ladennel és az Al-Kaidával szembeni vagyoni jellegű korlátozó intézkedést (azaz a listán lévők vagyonának haladéktalan befagyasztását) bevezető BT-határozat a 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően. Az 1390-es határozat megerősíti az 1267-es és 1333-as határozatokat, továbbá alkalmazási körét a Tálib Rezsimmal, Oszama Bin Ladennel és az Al-Kaidával kapcsolatban álló természetes személyeken és szervezeteken túl explicite kiterjeszti a csoportokra és vállalkozásokra is.<sup>15</sup> Az intézkedések nemzeti szintű végrehajtásának

<sup>12</sup> Resolution 1333(2000) Adopted by the Security Council at its 4251st meeting on 19 December 2000.

<sup>13</sup> Az 1333-as határozat a tagállamok számára elrendelte az összes tálib érdekeltségű iroda és az Ariana afgán légitársaság irodájának az azonnali bezárását is. Az 1333-as határozat további rendelkezéseket tartalmaz, amelyek az Afganisztánból származó illegális kábítószer-kereskedelem visszaszorítására irányul.

<sup>14</sup> Resolution 1390(2002) Adopted by the Security Council at its 4452nd meeting on 16 January 2002.

<sup>15</sup> Az 1390-es határozat előírja az ENSZ tagállamok számára azt is, hogy akadályozzák meg a listán szereplő személyeknek az ország területére való beutazását, vagy az azon való átutazást.

figyelemmel kísérése érdekében a határozat alapján a BT felkérte az ENSZ tagállamokat, hogy a határozat elfogadásától számított 90 napon belül készítsenek jelentést a vagyoni jellegű korlátozó intézkedések végrehajtásáról az 1267-es Bizottság számára, valamint meghosszabbította a Monitoring Csoport mandátumát további 12 hónappal.<sup>16</sup> Az öt szakértőből álló Monitoring Csoportot a BT 1363(2001)-es határozata<sup>17</sup> állította fel 2001-ben annak érdekében, hogy az 1267-es határozat, valamint az ugyanebben a tárgyban alkotott BT határozatok által megállapított korlátozó intézkedések végrehajtását folyamatosan vizsgálja, kövesse.

#### *2.4. Az 1267-es Bizottság*

Az 1267-es határozat 6. cikkében foglaltak szerint a BT – ideiglenes belső szabályzatának 28. cikke alapján – tagjaiból létrehozott egy bizottságot: ez az 1267-es Bizottság (másik nevén a Szankciós Bizottság). Az 1267-es Bizottság feladata – amellet, hogy öröködjék az 1267-es határozat 4. pontjában elrendelt intézkedéseknek (valamint az azokat kiterjesztő 1333-as és 1390-es határozatok rendelkezéseinek) az államok általi betartása felett – az volt, hogy azonosítsa a befagyasztással érintett személyeket, szervezeteket („listázás”), továbbá hogy e rendelkezésekben elrendelt intézkedésektől való eltérés iránti kérelmeket elbírálja. A „listázás” az ENSZ tagállamok információi és jelölései alapján azon természetes személyek, szervezetek, csoportok és vállalkozások meghatározását jelenti, amelyek pénzeszközeit és gazdasági erőforrásait – akár azok felett tulajdonjoggal bírnak, akár más jellegű politikai/gazdasági kapcsolatban állnak azzal – be kell fagyasztani.<sup>18</sup> Mindez gyakorlatilag azt jelenti, hogy az ENSZ tagállam a természetes személy, szervezet, csoport vagy vállalkozás listára való jelölésével a listának a bővítését kezdeményezi. Annak eldöntése, hogy ki áll az adott pénzeszközzel vagy gazdasági erőforrással kapcsolatban egyedi mérlegelés alapján hozott politikai döntés határozza meg. A listára való tagállami jelölés tartalmazza a bűnüldöző hatóságok vagy titkosszolgálatok által összegyűjtött információkat és leírást, amelyek alátámasztják, igazolják az adott természetes személy, szervezet, csoport vagy vállalkozás listára való feltételét. Hangsúlyozandó, hogy ezen információk nem minden esetben, sőt az esetek többségében nem elegendőek büntetőeljárás megindításához. A listára való jelölésnek nem előfeltétele, hogy az adott alannyal szemben valamely ENSZ tagállamban bün-

---

Továbbá akadályozzanak meg a listán lévő személyek, szervezetek, csoportok és vállalkozások számára történő közvetett vagy közvetlen támogatást, áruadásvételt, átutalást.

<sup>16</sup> A Monitoring Csoport mandátumát a 12 hónap lejártát követően folyamatosan hosszabbítják.

<sup>17</sup> Resolution 1363(2001) Adopted by the Security Council at its 4352nd meeting on 30 July 2001.

<sup>18</sup> Az 1267-es Bizottság – a pénzeszközök befagyasztásával azonos eljárás keretében – határozza meg azon légi járművek listáját is, amelyekkel szemben az ENSZ tagállamok kötelesek repülési tilalmat elrendelni.

tetőljárás legyen folyamatban. Amennyiben lehetséges, a jelölésnek tartalmaznia kell természetes személy esetében a nevét, születési helyét, idejét, nemzeti-ségét, esetleges álnévét, tartózkodási helyét, útlevél, vagy más utazásra jogosító dokumentum számát. Szervezet, csoport, vállalkozás esetében a nevét, annak rövidítését, címét, székhelyét, leányvállalatát, esetleges álnévét, az általa végzett tevékenység jellegét, vezetését, döntési jogkör gyakorlóit kell lehetőség szerint meghatározni. Amellett, hogy az ENSZ tagállamok tájékoztatást kapnak a listán történő minden módosításról, az a döntést követően azonnal átvezetésre kerül a Bizottság honlapján,<sup>19</sup> továbbá megjelenik az ENSZ hivatalos lapjában.<sup>20</sup>

Az 1267-es Bizottság a BT kiegészítő-helyettesítő szerve, tagjai a BT-ben tagsággal rendelkező országok. Elnökét és két alelnökét a BT választja, a titkársági feladatokat az ENSZ Titkárság látja el. A Bizottságot bármely tagjának a kérésére két nap múlva össze kell hívni. Sürgős esetben két napon belül is össze lehet hívni. A Bizottság főszabály szerint zártan ülésezik, a BT-ben tagsággal nem rendelkező ENSZ tagállamot is meghívhatja az ülésre, amennyiben azt a napirenden szereplő téma különösen érinti. Üléseire a Titkárság tagjait, vagy más személyeket is meghívhat, amennyiben szakértelmük vagy közreműködésük szükséges. A Bizottság mandátumát az 1267-es határozat [4.(b) cikk], valamint a mandátumát kiterjesztő 1333-as határozat 8.(c) cikke és az 1390-es határozat 2. cikke adja meg. Ennek megfelelően a Bizottság feladata a tagállamok által az említett BT határozatok hatékony végrehajtása érdekében megtett lépésekről szóló jelentések fogadása, értékelése, a korlátozó intézkedések alá vont természetes személyeket, szervezeteket, csoportokat és vállalkozásokat tartalmazó listának az ENSZ tagállamok és egyéb regionális nemzetközi szervezetek (pl. az Európai Unió) által nyújtott információk alapján való felülvizsgálata. Amennyiben a Bizottság egyes addicionális információkat nem vezet át a listára, ez az információ a Bizottság és az 1363-as határozat alapján felállított Monitoring Csoport számára hozzáférhető adatbázisban kerül tárolásra. Ezen információk mind a tagállamok, mind a regionális nemzetközi szervezetek számára kiadhatóak, feltéve, hogy azok a listán szereplő természetes személyekkel, szervezetekkel, csoportokkal és vállalkozásokkal összefüggésben állnak, és azokat a jelölő ENSZ tagállam vagy regionális nemzetközi szervezet nem minősítette szigorúan bizalmas információnak.

Annak ellenére, hogy a BT-ben a döntéshozatalhoz nem szükséges egyhangúság, és ugyan az 1267-es Bizottságban is a BT tagjai vesznek részt, az 1267-es Bizottság döntéshozatala kizárólag egyhangú lehet. Ha az adott ügyben az első döntéshozatalakor nem volt egyhangúság, az elnök további konzultációt, egyeztetést kezdeményezhet, amely elősegítheti a megállapodást a Bizottság tagjai között. Amennyiben ezek sem vezetnek egyhangúsághoz az adott kérelem tekintetében, a kérelmező kormánynak lehetősége van a BT-hez felterjeszteni az

<sup>19</sup> Az ENSZ alábbi honlapja tartalmazza a hivatkozott listát:

<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267ListEng.htm>

<sup>20</sup> United Nations Press Release.

ügyet.<sup>21</sup> Ha a Bizottság megegyezik, akkor a tényleges határozat meghozatalára írásbeli eljárás keretében is lehetőség van, amely alapján az elnök a Bizottság tagjai számára elküldi a határozat-tervezetet, és a tagoknak két napjuk van arra, hogy esetleges ellenvetésüket, kifogásukat jelezzék. Amennyiben nincs ellenvetés vagy kifogás, a határozatot elfogadottnak kell tekinteni.<sup>22</sup>

### *2.5. A természetes személyek és szervezetek listáról történő törlése – a „de-listing” eljárás*

A listán szereplő természetes személyek, szervezetek, csoportok vagy vállalkozások kérelmet nyújthatnak be a listáról való törlésük érdekében. A kérelmet a tartózkodási helyük és/vagy az állampolgárságuk alapján meghatározható kormány (kérelmezett kormány) kell benyújtani. A kérelem az adott természetes személyt, szervezetet, csoportot vagy vállalkozást érintő ügynek az ismételt áttekintésére vonatkozik. A kérelmezőnek a listázás alaptalanságát tartalmazó kérelmét igazolnia szükséges, ennek érdekében érdemi információkat és a kérelmét alátámasztó dokumentumokat kell szolgáltatnia. Mivel ez nem büntetőeljárás, ezen eljárásban az ártatlanság véelme nem áll fenn. A kérelmezett kormány áttekinti a releváns információkat, és bilaterális alapon a listára jelölő kormánnyal (azonosító kormány) egyeztetést, kölcsönös információcserét kezdeményez. A bilaterális egyeztetések során mind a kérelmezett kormánynak, mind az azonosító kormánynak lehetősége van az 1267-es Bizottság elnökével egyeztetni. A releváns információk áttekintését és az egyeztetéseket követően a kérelmezett kormány, akár az azonosító kormány támogatásával, akár anélkül kérelmet nyújthat be az 1267-es Bizottsághoz a kérelmező természetes személynek, szervezetnek, csoportnak vagy vállalkozásnak a listáról való törlése érdekében. Az 1267-es Bizottság a főszabály szerinti eljárásnak megfelelően dönt a kérelemről.<sup>23</sup>

### *2.6. A mentesítés*

A mentesítés a korlátozó intézkedés alá vont pénzeszköz, egyéb vagyoni eszköz és gazdasági erőforrás feletti rendelkezési jog gyakorlásának, valamint a pénzügyi szolgáltatások nyújtásának a hatóság által történő eseti, célhoz kötött enge-

---

<sup>21</sup> A BT-nek öt állandó és tíz nem állandó tagja van. Jogérvényes határozatot bármely kérdésben kilenc igenlő szavazattal hozhat. Amennyiben eljárási kérdésről van szó, akkor ez a kilenc szavazat bármely állam kilenc szavazata lehet, érdemi kérdésben azonban a kilenc szavazatban benne kell lenni az öt állandó tag igenlő szavazatának is. [Az Egyesült Nemzetek Alapokmánya, V. fejezet – Biztonsági Tanács (23–32. cikk)]

<sup>22</sup> Guidelines of the Committee for the conduct of its work [Adopted on 7 November 2002 amended on 10 April 2003] p. 2

([http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267\\_guidelines.pdf](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267/1267_guidelines.pdf))

<sup>23</sup> Uo. p. 6.

délyezése. Az ENSZ BT 1452(2002)-es határozata<sup>24</sup> rendelkezik a mentesítési eljárásról. A mentesítés abban tér el a „de-listing” eljárástól, hogy míg ez utóbbinál az adott természetes személy, szervezet, csoport vagy vállalkozás listáról való levétele a kérelem tárgya, addig a mentesítésnél a korlátozó intézkedés alól – úgynevezett humanitárius okokból – részleges mentességet kap az érdekelt kérelmező természetes személy, szervezet, csoport vagy vállalkozás. E határozat alapján a tagállami hatáskörrel rendelkező hatóság meghatározhatja azon vagyonelemeket, amelyekre nem alkalmazandó a korlátozó intézkedés. Ennek oka – a határozatban foglaltak szerint – alapvető szükségletekre történő kiadások vagy költségek (élelmiszerek, bérleti vagy jelzálogjog, gyógyszerek és orvosi kezelés, adók, biztosítási díjak és közműdíjak költségei), vagy egyéb különleges kiadások (ésszerű szakértői díjak és a jogi szolgáltatások, kizárólag a befagyasztott pénzeszközök vagy gazdasági erőforrások szokásos eszköztartási és megtartási díjai, valamint szolgáltatási díjai, valamint rendkívüli kiadások) fedezésének szükségessége lehet.

## 2.7. Az 1373-as határozat

Van olyan a terrorizmus finanszírozása elleni harc érdekében elfogadott BT határozat, amely általánosságban fogalmazza meg a korlátozó intézkedések célpontjait, azaz lista nélkül, az állam által beazonosított terroristák elleni intézkedéseket határoz meg. A BT 1373(2001)-es határozata<sup>25</sup> (továbbiakban: 1373-as határozat) 2001. szeptember 28-án született meg, tehát 17 nappal a New York-i, washingtoni és pennsylvaniai terrortámadásokat követően. Az 1373-as határozat előírja a terrorizmus bármilyen közvetlen vagy közvetett támogatásának büntetőjogi szankcionálását, azaz a terrorizmus finanszírozásának kriminalizálását. [Megjegyzem, 1999. december 9-én az Egyesült Nemzetek Közgyűlése az 54. ülészakán New York-ban elfogadta a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezményt,<sup>26</sup> amely szintén a terrorizmus finanszírozásának a büntetőjogi eszközökkel való üldözését követeli meg. (Az egyezményt 2000. január 10-én nyitották meg aláírásra. A Magyar Köztársaság a megerősítő okiratot 2002. október 14-én helyezte letétbe az Egyesült Nemzetek Főtitkáranál, és az egyezményt a 2002. évi LIX. törvénnyel hirdette ki.)]

Az 1373-as határozat korlátozó intézkedése úgy szól, hogy – a terrorizmus finanszírozásának büntetőjogi üldözése mellett – az állam köteles gondoskodni a terroristák pénzeszközeinek, más vagyoni eszközeinek, vagy gazdasági erőforrásainak haladéktalan befagyasztásáról. Terroristának minősülnek a terrorcselekményt elkövető, megkísérlő, elkövetésben résztvevő vagy azt elősegítő ter-

<sup>24</sup> Resolution 1452(2002) Adopted by the Security Council at its 4678th meeting on 20 December 2002.

<sup>25</sup> Resolution 1373(2001) Adopted by the Security Council at its 4385th meeting on 28 September 2001.

<sup>26</sup> International Convention for the suppression of financing of terrorism.

mésztes személyek, valamint azon szervezetek, amelyeknek – akár közvetve vagy közvetlenül – az előbbi kategóriába tartozó természetes személyek a tulajdonosai, vagy azok felett ők gyakorolnak ellenőrzési jogokat. Az adott államnak biztosítania kell, hogy – joghatóságán belül – senki ne tegye a terrorista személyek és szervezetek számára hozzáférhetővé e pénzeszközöket, más vagyoni eszközöket vagy gazdasági erőforrásokat.

Az 1373-as határozat különös hangsúlyt fektet az államok közötti információcserére, valamint felállította a Terrorizmus-elleni Bizottságot (Counter-Terrorism Committee), amelynek feladatává e határozatnak – a tagállam által benyújtott jelentések alapján – a tagállami végrehajtásának figyelemmel kísérése utalta. Tekintettel arra, hogy az 1373-as határozat az 1267-es határozathoz hasonlóan a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos korlátozó intézkedéseket rendel el, az 1267-es Bizottság és a Terrorizmus-elleni Bizottság együttműködése kiemelkedő jelentőséggel bír.<sup>27</sup>

Az 1373-as határozat nem állít fel listát. Az 1267-es határozat és a hozzá kapcsolódó BT határozatok meghatározzák, hogy mely természetes személyek, szervezetek, csoportok, vállalkozások vagyonát kell az országoknak befagyasztani. Leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy az adott országnak nincs egyéb feladata, mint hogy a joghatóságán belül a listán lévők, vagy azok számára nyújtandó vagyoni eszközöket vonja korlátozó intézkedés alá, azaz fagyassza be. Azonban az 1373-as határozat a terrorizmus finanszírozását megakadályozó olyan nemzetközi jogi instrumentum, amely az adott államtól egy önálló, a terrorcselekmények finanszírozását megakadályozó rendszer kiépítését követeli meg, amely alkalmas mind a nemzetközi, mind az államhatáron nem átnyúló terrorizmusnak a megakadályozására. Egy olyan mechanizmust vetít előre, amelyben az adott állam a hatóságai, szervei által szerzett, birtokolt terroristákkal kapcsolatos információi alapján – szükség esetén – az 1373-as határozatból fakadó nemzetközi jogi kötelezettségnek megfelelően korlátozó intézkedéseket köteles alkalmazni a beazonosított terrorista vagyoni eszközökkel szemben.

### *3. Az Európai Unió által alkalmazott korlátozó intézkedések*

Az Európai Unió az ENSZ BT határozataiban elrendelt vagyonbefagyasztással járó korlátozó intézkedést minden esetben átveszi saját jogrendjében. Mielőtt rátérnék ezen implementáció részletes ismertetésére, a befagyasztás intézményének meghatározására itt teszek kísérletet, mivel a BT határozatok nem definiálják a befagyasztást. A vagyoni jellegű korlátozó intézkedések állami végrehajtásának eszköze a befagyasztás. A „freezing of funds”, azaz a befagyasztás intézményét definiálja a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni standardokat megállapító FATF. Az FATF feladata a pénzmosás és terrorizmus

---

<sup>27</sup> Security Council, Counter-Terrorism Committee (<http://www.un.org/sc/ctc/>)

finanszírozása elleni harc nemzetközi standardjainak kialakítása, tagállamai ilyen irányú jogalkotásának, gyakorlatának, intézkedéseinek vizsgálata, értékelése (az FATF által alkalmazott módszerek alapján), ezen intézkedések fejlesztésének, harmonizálásának elősegítése és a nemzetközi együttműködés erősítése. Az FATF a pénzmosás elleni küzdelem kapcsán ajánlásokat, a terrorizmus finanszírozása elleni harc érdekében speciális ajánlásokat fogad el, amelyek a bűnüldöző és igazságszolgáltatási rendszer mellett a pénzügyi rendszer, valamint egyes nem pénzügyi szolgáltatók körének működését is érintik.<sup>28</sup>

A terrorista vagyon befagyasztásáról és elkobzásáról szóló III. speciális ajánlásának értelmező feljegyzése<sup>29</sup> által adott meghatározás alapján a befagyasztás a pénzeszköz vagy más vagyoni eszköz átutalásának, átalakításának, mozgásának és afeletti rendelkezésnek a megtiltását jelenti egy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság (authority) vagy a bíróság által kezdeményezett jogi aktus alapján. A befagyasztással érintett vagyon megmarad a tulajdonos tulajdonában, illetve a befagyasztás nem érinti a vagyonon fennálló egyéb jogokat sem. Amennyiben a befagyasztást elrendelő jogi aktust megelőzően az adott vagyon a pénzügyi szervezet vagy más szervezet kezelésében volt, úgy a befagyasztást követően a pénzügyi szervezetnek vagy más szervezetnek a kezelési kötelezettsége a befagyasztást megelőző megállapodásuknak megfelelően továbbra is fennáll. Bár nincs explicite kimondva, de a befagyasztás tehát mindenekelőtt a tulajdonos rendelkezési jogát korlátozza, azt akadályozza meg, hogy a tulajdonos, vagy a rendelkezésre jogosult a vagyont továbbmozgassa.

A befagyasztás személyhez (szervezethez) kötött vagyoni jellegű korlátozás, tehát az adott személy vagy szervezet minden beazonosított vagyonára kiterjed a befagyasztás. Továbbá a korlátozás felöleli bármely vagyonnak az adott személy, szervezet számára történő rendelkezésre bocsátását is.

A bankoknál általában egy olyan szoftver működik, amely a terrorista listákat egy szűrőként használja, és az azonosítást követően az ügyfél-azonosítás során rögzített adatokat összeveti a listán szereplő nevekkal és egyéb adatokkal.

Fel kell tennünk a kérdést, hogy miért a büntetőjogon kívüli eszközzel, az adminisztratív jellegű befagyasztással akadályozzák a vagyoni eszközök küldését, és miért nem alkalmasak erre a büntető eljárásjogi eszközök, így hazánkban az olyan büntető eljárásjogi kényszerintézkedések, mint a biztosítási intézkedés és a zár alá vétel. Ugyan a céljai mind a befagyasztásnak, mind e kényszerintézkedésnek hasonlóak, azaz a vagyoni eszköz mozgásának a megakadályozása, azonban a befagyasztás adminisztratív jellegéből adódóan lényegesen gyorsabb intézkedésnek számít. Valójában az ENSZ korlátozó intézkedések, és bizonyos mértékig az uniósok is a tagállamra bízák a végrehajtást, és a befagyasztás

<sup>28</sup> JOHN BROOME: *Anti-Money Laundering, International Practice and Policies*. Thomson – Sweet & Maxwell Asia, 2005, p. 30.

<sup>29</sup> FATF Interpretative Note to Special Recommendation III: Freezing and Confiscating Terrorist Assets.



azonnali jellegét emelik ki, hiszen a cél az, hogy az egyszer beazonosított terrorista vagyon mozgását megakadályozzák.

Az FATF mellett az Európai Unió is definiálta a befagyasztás intézkedését a releváns rendeleteiben. A 2580/2001/EK tanácsi rendelet szerint a pénzeszközök, egyéb vagyoni eszközök (e kategóriába vagyoni értékű jogok is beletartoznak) és gazdasági erőforrások befagyasztása a pénzeszközök mozgásának, átutalásának, módosításának, felhasználásának vagy bármiféle olyan kezelésének a megakadályozása, amely bármilyen változást vagy olyan módosulást eredményezne a pénzeszközök volumene, összege, elhelyezkedése, tulajdonlása, birtoklása, jellege, rendeltetése tekintetében, amely lehetővé tenné a pénzeszközök felhasználását, ideértve a portfóliókezelést is. Az általam vizsgált másik, a 881/2002/EK tanácsi rendelet is hasonló módon értelmezi a befagyasztást, ugyan meg kell említeni, hogy ez a rendelet a befagyasztás alá vonandó pénzeszközöket, egyéb vagyoni eszközöket és gazdasági erőforrásokat lényegesen példálózóbb jelleggel határozza meg. A rendeletekben lévő befagyasztás-definíció abban tér el az FATF által adotttól, hogy nem tartalmazza azt, hogy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság vagy a bíróság által kezdeményezett jogi aktus alapján kell a befagyasztást elvégezni. Tehát a korlátozó intézkedés végrehajtása során – a közösségi rendeletekre támaszkodva – van mozgástér az EU tagállam jogalkotása, jogalkalmazása számára abban a tekintetben, hogy kíván-e egy hatóság vagy bíróság által intézkedésként alkalmazható befagyasztást kialakítani, vagy sem. Magyarországon jelenleg még nem került sor önálló adminisztratív jellegű befagyasztás-intézkedés kialakítására, csupán a közösségi rendeletek alapján az úgynevezett szolgáltatók kötelesek a rendelet listáján lévő természetes és jogi személyek, csoportok és szervezetek vagyoni eszközeit azonnali hatállyal befagyasztani. (Az uniós jogszabályok ugyan „természetes és jogi személyeket, csoportokat és szervezeteket” jelölnek meg, e kategória gyakorlatilag megegyezik az ENSZ BT határozatok által használt „természetes személyek, szervezetek, csoportok és vállalkozások” kategóriájával, hiszen az ENSZ BT határozatok listáit az Unió változatlan formában átveszi.)

Az ENSZ BT határozatokban foglalt a vagyon befagyasztását elrendelő korlátozó intézkedések – a nemzetközi gyakorlat és tapasztalat alapján – ugyan elsősorban a pénzügyi szervezetekkel (azok üzletszerű tevékenysége során) kapcsolatba került pénzeszközöket érinti, hangsúlyozandó, hogy e körbe más vagyoni eszközök is beletartoznak. Képtelenség lenne taxatív módon meghatározni azon pénzeszközök, egyéb vagyoni elemek sorát, amelyek a vagyoni jellegű korlátozó intézkedések alapján befagyasztandóak lennének. E korlátozó intézkedések tárgyi hatályának meghatározására nincs kialakult európai gyakorlat, ugyanakkor példálózó jelleggel megemlíthető e körben az ingatlanvagyon, a gépjármű tulajdon és a zálogjog is.

A vagyoni jellegű korlátozó intézkedést bevezető közösségi rendelet az Unió tagállamaival és a tagállamok jogalányaival szemben hatályos.<sup>30</sup> Ugyanakkor nem lehetséges taxatív módon meghatározni azon természetes és jogi személyeket, szervezeteket, amelyek kötelesek a listán lévők vagyoni eszközeit befagyasztani. Tekintettel arra, hogy e tárgyban a legautentikusabb szervezet az FATF, kívánatos az ajánlásai és speciális ajánlásai által vizsgált tevékenységeket végző természetes és jogi személyeket, szervezeteket tekintenünk a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos uniós korlátozó intézkedések személyi hatálya alá tartozóknak.<sup>31</sup>

### 3.1. Az Európai Unió jogalapja az ENSZ BT határozatok végrehajtására

Az ENSZ BT határozatok mindenekelőtt az ENSZ tagországok számára tartalmaznak kötelezettségeket. Ezzel összhangban a befagyasztás kötelezettsége a tagállamra vonatkozik, és a tagállam nemzetközi felelősséggel tartozik a BT határozat betartására.

Az Európai Unió tagállamai esetében azonban ez némileg módosult. Az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban: EUSZ) létrehozta az Európai Unió 2. pillérét: a Közös Kül- és Biztonságpolitikai együttműködést (továbbiakban: KKBK). A Tanács a KKBK keretén belül bevezethet korlátozó intézkedéseket harmadik országokkal, szervezetekkel vagy természetes személyekkel szemben, azonban ezen intézkedéseknek összhangban kell állniuk a KKBK célkitűzéseivel [EUSZ, 11. cikk (1) bekezdés]. A Tanács a KKBK-n belül közös álláspontot (common position) és közös fellépést (joint action) fogad el. A vagyoni jellegű korlátozó intézkedések tárgyában a közös álláspontok fogalmazzanak meg rendelkezéseket. E jogforrások jogalapját az EUSZ 15. és 34. cikke jelenti, amely alapján a KKBK keretei között a Tanács az EUSZ-ban meghatározott KKBK-célokkal összhangban egyhangúlag közös álláspontot fogadhat el. A közös álláspont egy olyan jogforrás, amely meghatározza, hogy az Unió hogyan viszonyul egy adott földrajzi vagy tematikus természetű kérdéshez. Ilyen lehet harmadik országgal szembeni korlátozások kezdeményezése, vagy mint tematikus természetű kérdés a terrorizmus. Az Unió tagállamai kötelesek biztosítani, hogy nemzeti politikáik megfeleljenek a közös álláspontban foglaltaknak.<sup>32</sup>

Az Európai Közösség ugyan nem tagja az ENSZ-nek, azonban az ENSZ Alapokmányából eredő kötelezettségek ugyanúgy vonatkoznak rá, mint ahogy a tagállamaira. Ezért az Európai Közösség nem sértheti meg a tagállamait az Alapokmány alapján terhelő kötelezettségeket, és nem akadályozhatja azok

<sup>30</sup> Az Európai Közösségek létrehozásáról szóló Szerződés, 2. fejezet 249. cikk.

<sup>31</sup> International Profiles of the Activity to Prevent and Combat Money Laundering, Ufficio Italiano Dei Cambi, February 2005.

<sup>32</sup> SIMON HIX: The Political System of the European Union. *The European Union Series*, 1999, p. 343.

végrehajtását. Továbbá köteles meghozni minden szükséges rendelkezést ahhoz, hogy tagállamai számára lehetővé tegye az említett kötelezettségeknek való megfelelést.

Az egyhangúsággal elfogadott közös álláspont adhat felhatalmazást harmadik országgal szemben korlátozó intézkedés alkalmazására. A számos alkalommal módosított Európai Közösség létrehozásáról szóló Szerződés (továbbiakban: EKSZ) 301. cikke értelmében, ha az EUSZ KKBP-re vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően elfogadott valamely közös álláspont „egy vagy több harmadik országgal fennálló gazdasági kapcsolatok felfüggesztésére, korlátozására vagy teljes megszakítására irányuló fellépésről rendelkezik, a Tanács megteszi a szükséges sürgős intézkedéseket.” Ekkor főszabály szerint a Tanács a Bizottság javaslata alapján minősített többséggel dönt.

Tehát a BT határozatoknak a közösségi jogba való beemelése két lépcsőből áll. Először a Tanácsnak egyhangúlag egy közös álláspontot szükséges elfogadnia, majd a közös álláspontban elfogadott felhatalmazás alapján a Tanács köteles rendeletet alkotni, amely a konkrét szabályokról rendelkezik. E tekintetben ez a felhatalmazás valójában nem is felhatalmazás, hanem a Tanács által megtett, és önmagára nézve kötelező kötelezettségvállalás. Ez a kötelezettségvállalás arra vonatkozik, hogy a Tanács – a Bizottság javaslatára – az I. (közösségi) pilléren belül megalkot egy rendeletet, amely azonban csak a harmadik országokkal szemben, azok állampolgáraival, valamint azokhoz kapcsolódó harmadik ország joghatóságán belül nyilvántartásba vett jogi személyekkel vagy egyéb szervezetekkel szemben támaszt korlátozásokat.

A gyakorlati megjelenése kétféle lehet. Amennyiben a közös álláspont harmadik országokkal szemben, azok állampolgáraival, jogi személyeivel vagy egyéb szervezeteivel szemben határoz meg korlátozásokat, úgy a közös álláspont nem feltétlenül rendelkezik külön listával, mivel az a közös álláspont felhatalmazása alapján hozott közösségi rendelet melléklete által tartalmazott listával megegyezik. Ilyen az ENSZ BT 1267-es határozatát végrehajtó 2002/402/KKBP közös álláspont és a 881/2002/EK tanácsi rendelet. Ezzel szemben az ENSZ BT 1373-as határozatát végrehajtó, az úgynevezett autonóm európai vagyonbefagyasztást bevezető 2001/931/KKBP közös álláspont és a 2580/2001/EK tanácsi rendelet egy speciálisabb jogtechnikai megoldást mutat. Itt a közös állásponthoz mellékletként van csatolva a lista, amely mind a tagállambeli, mind a harmadik országbeli személyeket és szervezeteket felsorolja. A rendelkezései között felhatalmazza az Európai Közösséget, hogy az EKSZ alapján ráruházott hatáskörén belül, biztosítsa a listán lévőkkel szembeni vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket. Mivel az EKSZ 301. cikke alapján az Európai Közösség hatásköre a korlátozó intézkedések terén csak harmadik országokra terjedhet ki, a rendeletekhez csatolt listáról így hiányoznak az „uniós tagállambeli” terrorista szervezetek és személyek nevei, amelyek ugyanakkor a közös álláspont listáján rajta vannak. Ez alapján egy olyan sajátos konstrukció alakult ki a terrorizmus finanszírozása elleni szabályozásban, hogy az Európai Unió

harmadik országok állampolgáraival (azaz terrorista személyekkel, csoportokkal és azok finanszírozóival) szemben alkalmazhat korlátozó intézkedéseket,<sup>33</sup> míg az „uniós tagállambeli” terroristákkal szemben nem, hiszen az EKSZ 301. cikke csak harmadik országokkal szemben enged ilyen jellegű fellépést közösségi jogi aktusban (rendeletben) szabályozni. Leglátványosabban a baszk ETA szervezet útján lehet érzékeltetni e sajátos helyzetet, hiszen azok a rendelet listáján nem, de a közös álláspont listáján szerepelnek. Az EU-n belüli és a közös álláspont listáján lévő személyekkel és szervezetekkel szemben közösségi jellegű vagyonbefagyasztásra nem kerülhet sor.

A közösségi rendeletek jogalapként jelölik meg az EKSZ 308. cikkét is, amely szerint „ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a közös piac működése során a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket.” Az Európai Közösség célkitűzéseinek a lajstromozásakor megállapíthatjuk, hogy e tágan meghatározott célkitűzések közül a „gazdasági tevékenységek harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének az előmozdítását”<sup>34</sup> a terrorcselekmények és terrorista hálózatok vagyoni eszközökkel való támogatásának a megakadályozása természetesen szolgálja. Ugyanakkor álláspontom szerint az EKSZ 301. cikke képezi a terrorizmus elleni korlátozó intézkedéseket tartalmazó rendeletek elsődleges jogalapját, és a 308. cikk csupán kisegítő jogalapként került említésre.

Amint arra az Európai Unió Elsőfokú Bírósága a T-306/01. és a T-315/01. számú ügyekben<sup>35</sup> 2005. szeptember 21-én hozott nem jogerős ítéletében rámutatott, a korlátozó intézkedések „okos szankciók”, amely szankciók esetén a valamely tagállam ellen irányuló általános kereskedelmi embargós intézkedések helyébe célirányosabb és személyválogató intézkedéseket léptetnek, amelyek révén csökkentik az érintett ország polgári lakossága által elviselt szenvedéseket, emellett pedig valódi szankciókkal sújtják az illető politikai rendszert és annak vezetőit. A közösségi intézmények gyakorlata ugyanebben az irányban fejlődött, mivel a Tanács egymás után többször úgy vélekedett, hogy az EKSZ 60. és 301. cikkei feljogosítják a valamely harmadik ország területének egy

<sup>33</sup> A Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy című hivatalos dokumentum alapján a harmadik országokkal szemben alkalmazható korlátozó intézkedés egy országot, annak egy részét, annak kormányát, annak természetes személyeit vagy szervezeteit célozhatja. (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st15/st151144.en05.pdf>)

<sup>34</sup> EKSZ, 2. cikk.

<sup>35</sup> Az Elsőfokú Bíróságnak a T-306/01 és a T-315/01 ügyekben hozott ítélete [Ahmed Ali Yusuf (svéd állampolgár) és az Al-Barakaat International Foundation (Svédországban bejegyzett alapítvány), valamint Yassin Abdullah Kadi (svéd állampolgár) kontra az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága].

részt<sup>36</sup> illetőleg kormányzati gépezetét<sup>37</sup> ténylegesen ellenőrző szervezetek vagy személyek, valamint az ezekhez kapcsolódó és nekik gazdasági támogatást nyújtó személyek és szervezetek elleni korlátozó intézkedések meghozatalára. Ez a fejlődés teljességgel összeegyeztethető az EKSZ 60. és 301. cikkében foglalt intézkedésekkel.

Hasonlóképpen ahhoz ugyanis, ahogyan a gazdasági és pénzügyi szankciók jogszerűen sújthatják valamely harmadik ország vezetőit az ország helyett, ugyanúgy vonatkozhatnak az ilyen szankciók az említett vezetőkkal összeköttetésben álló vagy általuk közvetlenül vagy közvetett módon irányított magánszemélyekre vagy szervezetekre, akárhol is legyenek. Amint arra a Bizottság joggal mutatott rá, az EKSZ 60. és 301. cikke nem biztosítana hatékony eszközt a valamely harmadik ország politikájára befolyással rendelkező vezetőkre való nyomásgyakorlásra, ha a Közösség e rendelkezések alapján nem tehetne intézkedéseket olyan magánszemélyekkel szemben, akiknek lakóhelye ugyan nem a kérdéses harmadik országban található, de meglehetősen kötődnek ahhoz a rendszerhez, amely ellen a szankciók irányulnak. Egyébiránt, amint azt a Tanács kiemelte, az a tény, hogy az ily módon érintett magánszemélyek egy része éppen valamely tagállam állampolgára, nem bír jelentőséggel, mert ahhoz, hogy a szabad tőkemozgás feltételei között hatékonyak legyenek, a pénzügyi szankciók nem korlátozódhatnak csupán az illető harmadik ország állampolgáira.

Az „okos szankciók” célja éppen az, hogy az érintett ország vezetőire megfelelő nyomást gyakoroljon és közben lehetőség szerint korlátozza az intézkedések kihatását az illető ország lakosaira, különösen az intézkedések személyi hatályának bizonyos számú, név szerint megjelölt magánszemélyre szűkítésével.

Az EKSZ 308. cikk megfogalmazásából az következik, hogy csak abban az esetben igazolható egy jogi aktus jogalapjaként e cikk alkalmazása, amennyiben az EKSZ egyetlen másik rendelkezése sem biztosít a közösségi intézményeknek e jogi aktus meghozatalára vonatkozó hatáskört. Az EKSZ 308. cikke olyan tartalék jogkört, kiegészítő hatáskört tartalmaz, amely lehetővé teszi az intézmények számára a cselekvést a Közösség valamely céljának megvalósítása ér-

<sup>36</sup> Lásd például az „União Nacional para a Independência Total de Angola”-nak (UNITA) a békefolyamattal kapcsolatos kötelezettségei betartására való ösztönzése érdekében az Angolával fenntartott bizonyos gazdasági kapcsolatok megszakításáról és a 2229/97/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 1998. július 28-i 1705/98/EK tanácsi rendeletet (HL L215., 1. p.).

<sup>37</sup> Lásd például a Jugoszláv Szövetségi Köztársasággal kapcsolatos tőkekövetelés-befagyasztásról és beruházási tilalomról, valamint az 1295/98/EK rendeletnek és az 1607/98/EK rendeletnek a hatályon kívül helyezéséről szóló, 1999. június 15-i 1294/1999/EK tanácsi rendeletet (HL L153., 63. p.), valamint a Slobodan Milosević és a környezetéhez tartozó személyek pénzkészletei befagyasztásának fenntartásáról és az 1294/1999/EK rendeletnek, a 607/2000/EK rendeletnek, valamint a 926/98/EK rendelet 2. cikkének hatályon kívül helyezéséről szóló, 2000. november 10-i 2488/2000/EK tanácsi rendeletet (HL L 287., 19. p.; magyar nyelvű különkiadás 10. fejezet, 1. kötet, 238. p.)

dekében, az ahhoz szükséges hatáskört megalapító rendelkezés hiánya ellenére is.

### 3.2. Az ENSZ BT határozaton alapuló európai vagyonbefagyasztás

A Tanács által 2002. május 27-én elfogadott 2002/402/KKBP közös álláspont korlátozó intézkedéseket állapít meg Oszama bin Ladennel, az Al-Kaida szervezet tagjaival és a Tálib Rezsimmel, valamint az ezekkel kapcsolatban álló személyekkel, szervezetekkel, csoportokkal és vállalkozásokkal szemben. Így ez a közös álláspont tehát az ENSZ BT 1267-es határozata európai uniós implementációjának az első lépcsője. A 2002/402/KKBP közös álláspont a preambulumban megemlíti a releváns ENSZ BT határozatokat, azaz az 1267-es, az 1333-as és az 1390-es határozatokat, valamint azok legjelentősebb rendelkezéseit összefoglalja. Az 1. cikk hivatkozik az ENSZ BT határozatok által meghatározott és rendszeresen frissített listára, amelyet alapul véve az EU is felállít egy saját listát. A 3. cikk felhatalmazza az Európai Közösséget, hogy az EKSZ alapján rendelje el a listán szereplő személyek, szervezetek, csoportok és vállalkozások pénzeszközeinek és gazdasági erőforrásainak befagyasztását, továbbá ezen alanyok számára ne tegye e pénzeszközöket és gazdasági erőforrásokat hozzáférhetővé.<sup>38</sup> Tekintettel arra, hogy e közös álláspont által célzott korlátozás csak harmadik országokhoz kötődő állampolgárokat, szervezeteket, csoportokat és vállalkozásokat érint, így nem határoz meg saját listát (a 2001/931/KKBP közös állásponttól eltérően).

A 2002/402/KKBP közös álláspont 3. cikke alapján és ezzel egyidejűleg került megalkotásra a 881/2002/EK tanácsi rendelet, amely a konkrét korlátozó intézkedéseket határozza meg, illetve mellékletében meghatározza azon természetes és jogi személyek, csoportok és szervezetek listáját, amelyeknek a tulajdonát képező, illetve birtokában lévő pénzeszközt és gazdasági erőforrást be kell fagyasztani, valamint amelyeknek részére vagy javára közvetlenül vagy közvetetten tilos pénzeszközt vagy pénzeszközök, áruk vagy szolgáltatások beszerzése céljából bármilyen gazdasági erőforrást rendelkezésre bocsátani.

Tekintettel arra, hogy a 881/2002/EK rendelet az ENSZ BT 1267-es határozatának a közösségi jogba való beemelését szolgálja, a rendelet listája követi az 1267-es határozat listájának esetleges módosulásait. Ennek érdekében a rendelet felhatalmazást ad az Európai Bizottság számára, hogy a BT határozatok alapján indokolt delegált jogalkotási hatáskörében eljárva módosítsa a rendelet listát tartalmazó mellékletét. E megoldás bevett jogalkotási gyakorlat a BT határoza-

<sup>38</sup> A 2. cikk alapján az uniós tagállamok kötelesek betiltani a listán szereplő terrorista személyek, szervezetek, csoportok és vállalkozások irányába történő minden, fegyverekkel, katonai járművekkel és felszerelésekkel, eszközökkel kapcsolatos közvetlen vagy közvetett támogatást, eladást és átutalást (export-korlátozás). A 4. cikk pedig a határőrizettel kapcsolatban kötelezi a tagállamokat arra, hogy minden szükséges intézkedést hozzanak meg annak érdekében, hogy a listán szereplő személyek ne léphessenek a tagállam területére.

tain alapuló harmadik országokkal szembeni (Mianmar, Zimbabwe, Kongói Demokratikus Köztársaság stb.) korlátozó intézkedéseket elrendelő közösségi rendeletekben.

A rendelet lehetőséget ad e korlátozó intézkedések alóli mentesítésre. E rendelkezések a korábbiakban már említett ENSZ BT 1452(2002)-es határozat által bevezetett kötelezettség végett kerültek a rendeletbe beemelésre. A tagállami mentesítő hatóság a kérelem alapján dönthet a korlátozó intézkedés alkalmazásának részleges mellőzéséről, ha a kérelemben megjelölt pénzeszköz vagy gazdasági erőforrás olyan alapvető szükségletekre történő kiadások, költségek fedezése céljából szükséges az érdekelt kérelmező számára, mint például az élelmiszer, a bérleti díj, a jelzálogkölcson törlesztése, gyógyszer vagy egészségügyi kezelés, adók, biztosítási díj vagy közhasznú költségek. Mentésítés iránti kérelmet lehet benyújtani – többek között – a jogi szolgáltatásokkal kapcsolatos szakértői díjak fedezése iránt, valamint a befagyasztott pénzeszköznek vagy gazdasági erőforrásnak a rutinszerű kezeléséből eredő költségek fedezése végett. Az előbb említett esetekben a tagállami hatóság az általa hozott határozatról értesíti az Európai Unió Szankciós Bizottságát, és amennyiben az a tagállami hatóság határozatával szemben 48 órán belül nem tesz ellenvetést, akkor a mentesítési határozat jogerősnek tekinthető. Minden egyéb különleges kiadásokra hivatkozó mentesítés iránti kérelemről való tagállami hatóság által hozott határozattal kapcsolatban a Szankciós Bizottság jóváhagyása szükséges. A tagállami hatóság feladata a mentesítés engedélyezéséről szóló határozatról értesíteni az érdekelt kérelmezőt, valamint a többi uniós tagállamot. A bejelentésre, a bizalmas kezelésre és a szakmai titokra vonatkozó jogszabályok, valamint az EKSZ 284. cikke<sup>39</sup> rendelkezéseinek sérelme nélkül a természetes és jogi személyek, szervezetek, testületek (szolgáltatók) késedelem nélkül kötelesek mindenek előtt a befagyasztott számlákkal és összegekkel kapcsolatban minden olyan információt megadni, amely e rendelet betartását elősegíti. Ezen információnyújtást a lakóhelyük (esetleg tartózkodási helyük) vagy székhelyük szerinti hatáskörrel rendelkező hatóság, vagy e hatóságon keresztül a Bizottság számára kötelesek teljesíteni. A rendelet az információnyújtáson túl kötelezi a természetes és jogi személyeket, szervezeteket, testületeket, hogy szükség esetén más tagállambeli hatáskörrel rendelkező hatóságokkal is együttműködjenek az általuk nyújtott információk ellenőrzése céljából. A pénzeszközök, egyéb vagyoni eszközök és gazdasági erőforrások befagyasztását, és e rendeletben foglaltakat megfelelően végrehajtó természetes személyeket és jogi személyeket, szervezeteket, illetve azok vezető tisztségviselőit vagy alkalmazottait semmiféle felelősség sem terheli, kivéve, ha a másik fél bizonyítja, hogy a befagyasztásra az ő gondatlanságuk miatt került sor. A rendelet alapján az uniós tagállamok kötelesek szankciók kiszabását kilátásba helyezni, valamint eljárást kezdeményezni

<sup>39</sup> Az EKSZ 284. cikke szerint a Tanács által az EKSZ rendelkezéseinek megfelelően megállapított kereteken belül és feltételek szerint a Bizottság a rábízott feladatok teljesítéséhez bármilyen információt megszerezhet, és bármilyen ellenőrzést lefolytathat.

a rendeletben meghatározott korlátozó intézkedéseket megszegő jogalanyok ellen.

A 881/2002/EK rendelet megtiltja a tagállamok számára a mellékletben szereplő természetes és jogi személyek, csoportok és szervezetek részére történő katonai tevékenységgel kapcsolatos műszaki tanácsadás, segítségnyújtás vagy képzés felajánlását, nyújtását, fegyverek eladását, szállítását. A rendelet tehát nem csupán befagyasztást, hanem kvázi fegyverembargót is elrendel a mellékletben szereplőkkel szemben, azonban ennek részletes ismertetése nem tartozik dolgozatom tárgyához.

### *3.3. Az autonóm európai vagyonbefagyasztás*

A 2001/931/KKBP közös álláspont célja, hogy az ENSZ BT 1373-as határozatát uniós szinten hajtsa végre. E BT határozat általános jelleggel minden terrorista vagyon befagyasztását elrendeli, lista kialakítása nélkül. Az európai döntéshozók e korlátozó intézkedéssel kapcsolatban azt az implementálási formát választották, hogy az EU által a BT 1267-es határozatát végrehajtó 2002/402/KKBP közös álláspont és a 881/2002/EK rendelet hatályát nem sértve, azon túlterjeszkedve listát hoznak létre. Tehát míg a BT 1373-as határozata nem, addig az azt implementáló uniós jogszabályok rendelkeznek listával. E megfontolás mögött az állt, hogy az uniós tagállamok titkosszolgálati-nemzetbiztonsági információk alapján beazonosított terrorista és terrorizmust finanszírozó személyeket, szervezeteket és csoportokat a tagállamok a listára jelölhetik, ezáltal ezen alanyok pénzeszköze, vagyona az Európai Unió területén vagyonbefagyasztás alá vonandó. Tehát az uniós tagállam nemzeti listáinak az „összevonása” révén létrejött közösségi lista egyfajta kölcsönös listaadaptációt jelent. Ez az autonóm európai vagyonbefagyasztási rendszer a KKBP területén az integráció felé tett lépésként értékelhető.

Az említett mechanizmusnak megfelelően a 2001/931/KKBP közös álláspont jogalapot biztosít az Európai Közösségnek arra vonatkozóan, hogy az EKSZ által meghatározott keretek között harmadik országokból származó, terrorizmus finanszírozásával kapcsolatba hozható pénzeszközök befagyasztásával kapcsolatosan – közösségi szinten – minden tagállamban közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazható rendeletet alkosson. (Ennek következtében jött létre a 2580/2001/EK tanácsi rendelet.)

A 2001/931/KKBP közös álláspont azon – terrorcselekményben részt vevő, azzal kapcsolatba hozható – személyekkel és szervezetekkel összefüggésben alkalmazható, akik a közös álláspont mellékletében fel vannak sorolva.

A tagállami szintű aktusokkal kapcsolatban a közös álláspont 4. cikke kötelezi a tagállamokat arra, hogy a rendőri és igazságügyi együttműködés alapján (de az EUSZ 6. címének a keretei között) a lehető legszélesebb körű támogatást nyújtsák egymásnak a terrorcselekmények megelőzése és az ez elleni küzdelem terén. A listán az európai (születési hely, vagy szervezethez való tartozás alap-



ján) személyek és szervezetek csillaggal vannak jelölve, amely azt jelenti, hogy csak rájuk alkalmazható a közös álláspont 4. cikke. Tehát a tagállamok a listán szereplő európai személyekkel és szervezetekkel szemben e közös álláspont alapján csak rendőri és igazságügyi együttműködésük alapján léphetnek fel, velük szemben közösségi korlátozó intézkedés nem alkalmazható. Míg a harmadik országbeli listán szereplőkkel szemben a közös álláspont felhatalmazása alapján elfogadott 2580/2001/EK tanácsi rendelet kell alkalmazni.

A 2580/2001/EK tanácsi rendelet a 2001/931/KKBP közös álláspont alapján közösségi szinten határoz meg pénzügyi korlátozó intézkedéseket harmadik országokhoz köthető azon természetes és jogi személyekkel, csoportokkal és szervezetekkel szemben, akik terrorcselekményt követnek el vagy kísérelnek meg elkövetni, illetve akik ilyen cselekmény elkövetésének részesei vagy azok elősegítői.

A rendelet szerint be kell fagyasztani azon természetes és jogi személyek, szervezetek és csoportok tulajdonában vagy birtokában álló, vagy hozzájuk tartozó valamennyi pénzeszközt, egyéb vagyoni értéket és gazdasági erőforrást, akik/amelyek a 2001/931/KKBP közös álláspont alapján megalkotott listán szerepelnek, ezeket számukra sem közvetve, sem közvetlenül nem lehet rendelkezésre bocsátani. Emellett a pénzügyi szolgáltatásokat érintő külön tilalom, hogy e természetes vagy jogi személyek, csoportok vagy szervezetek számára tilos pénzügyi szolgáltatásokat nyújtaniuk. Ez alól kivételt képez a befagyasztott vagyon pénzügyi szolgáltató általi kezelés (pl. letéti kezelés, kamatjótáirás), valamint a mentesített vagyon erejéig, a mentesítés céljaival összhangban végzett pénzügyi szolgáltatás.

A 2580/2001/EK rendeletnél nem egy már létező ENSZ BT határozat listájának a követéséről van szó, amely listamódosítás, azaz a Bizottság által hozott rendeletek útján is gyakorolható (pl. a 881/2002/EK rendelete mellékletének a módosításai). A 2580/2001/EK rendelet természetes és jogi személyek, szervezetek és csoportok adatait tartalmazó listáját a Tanács csak egyhangúlag módosíthatja.

### *3.4. Az Európai Unió Szankciós Bizottsága*

Az Európai Unió által elrendelt korlátozó intézkedések figyelemmel kíséréseért és a tagállami alkalmazás értékeléséért az EU Szankciós Bizottsága a felelős. Intézményi megközelítés szerint a Szankciós Bizottság a külkapcsolatokkal foglalkozó tanácsi munkacsoport (Relex Working Party) egyik formációja (Relex/Sanctions). A Szankciós Bizottság tanácsi jellegéből adódóan a tagállamok delegáltjai a tagállam/kormány hivatalos álláspontját képviselik a bizottságban. Elsőrendű, ugyanakkor formálisnak tekinthető feladata az uniós korlátozó intézkedések alá vont természetes és jogi személyek, szervezetek „listázása”, amely a gyakorlatban követi az adott nemzetközi (ENSZ BT által meghatározott) korlátozó intézkedéseket. Ennek megfelelően egy esetleges új korlátozó

intézkedést bevezető BT határozat közösségi jogba való implementálását végző közös álláspont és rendelet elfogadásában a Szankciós Bizottság tanácsi munkacsoportként funkcionál. (Egyedül az autonóm európai vagyontbefagyasztást bevezető 2001/931/KKBP közös álláspont és a 2580/2001/EK rendelet tekintetében beszélhetünk eredeti közösségi listáról, hiszen a BT 1373-as határozata általános jelleggel rendeli el a terroristák és azokat anyagi eszközzel támogatók vagyonának befagyasztását. Ekkor azonban egy elkülönült tanácsi munkacsoport végzi a lista megalkotását és annak módosítását.) Ezen túlmenően a Szankciós Bizottság feladatai közé tartozik az uniós korlátozó intézkedések tagállami szintű végrehajtásának folyamatos figyelemmel kísérése mellett az ezzel kapcsolatos tapasztalat és információcsere, az Unió legjobb követendő gyakorlata hatékonyságának a folyamatos fejlesztése, valamint harmadik országok rendszerével kapcsolatos információcsere. Emellett a Szankciós Bizottság fórumot teremt a korlátozó intézkedések alkalmazását érintő hiányosságok és problémák megvitatására. E – lényegében szakértői és konzultatív – feladatok mellett a Szankciós Bizottság jelentős döntési jogosultsággal is bír, hiszen a tagállami hatóságokhoz benyújtott mentesítési kérelmek feletti határozatok is csak a jóváhagyásával emelkednek jövrőre.<sup>40</sup>

### *3.5. A tagállamok általi listára jelölés a 2001/931/KKBP közös álláspont alapján*

A 2001/931/KKBP közös álláspont 2. cikkének (4) bekezdése értelmében, a közös álláspont melléklete által meghatározott listát (amely magában foglalja a 2580/2001/EK rendelet listáját is) az uniós tagállam hatáskörrel rendelkező hatósága határozatán/döntésén kell alapulnia. A következő bekezdés a hatáskörrel rendelkező hatóságot úgy értelmezi, hogy annak igazságszolgáltatási szervnek (judicial authority) vagy azzal e területen egyenértékű hatóságnak kell lennie. Ezen értelmező bekezdés az iránti igényt fejezi ki, hogy a tagállamok listára való jelölése a tagállam nemzeti joga alapján is alátámasztott legyen. A bírói szervvel egyenértékű hatóság kellően laza kategória ahhoz, hogy a tagállamok eltérő értelmezéséhez vezessen.

E kérdéssel kapcsolatban példaként említendő az olasz koncepció. Az olasz rendszerben a kincstár vezetőjének elnöklétével működik egy tárca- és intézményközi bizottság,<sup>41</sup> amely a pénzmosás és terrorizmus finanszírozása terén döntési jogkörrel rendelkezik. Amennyiben valamely terrorista vagy terrorizmust finanszírozó személy vagy szervezet – akár titkosszolgálati eszközökkel való – beazonosítása megtörtént, a közös álláspont listájára való jelölést megelőzi a bizottságnak erről való döntése. A bizottságot a „bírói szervvel egyenér-

<sup>40</sup> Mandate of RELEX/Sanctions is set out in doc. 5603/04., Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 15579/03.

<sup>41</sup> Financial Security Committee.

tékű hatóságnak” tekintik az olasz szakértők, és ezt azzal magyarázzák, hogy a bizottságban a legfőbb bírói szerv is reprezentálva van, így lehetőségük nyílik minden esetben jogi aggályaik kifejezésére az adott ügygel kapcsolatban.<sup>42</sup>

Az Egyesült Királyságban az „Asset Freezing Working Group” az a testület, amely a vagyoni jellegű korlátozó intézkedések keretében a terrorizmussal kapcsolatos befagyasztásról érdemben dönt. A munkacsoportban tagsággal rendelkezik a Home Office, amely a belügyi mellett az igazságügyi feladatokat ellátó tárca, a rendőrség, a titkosszolgálatok, valamint a pénzügyi tárca, a HM Treasury,<sup>43</sup> amely a munkacsoport elnöki feladatai mellett a befagyasztás jogi előkészítő feladatait is ellátja. A brit rendszer alapvetően az ENSZ BT határozatokra alapul, nem hagyatkozik az Európai Közösség közvetlenül hatályos és alkalmazható rendeleteire. Az adott BT határozat elfogadását követően a „United Nations Act 1946” alapján a lehető legrövidebb idő alatt elfogadják a másodlagos jogforrási kategóriába tartozó rendeletet (order). A rendelettervezetet a HM Treasury dolgozza ki szorosan együttműködve a Külügyminisztériummal (Foreign and Commonwealth Office) és a Home Office-szal. Majd a rendelettervezet a pénzügyminiszter jóváhagyását követően kerül a Privy Council (Titkos Tanács) elé, amely az Egyesült Királyság legrégebbi kormányzati testülete. A Privy Council – a Királynő nevében – fogadja el a rendeletet, amely ezt követően válik másodlagos jogforrássá. A rendelet elfogadása a BT határozat végrehajtásának egy gyorsabb formáját jelenti a jelentősen hosszabb Európai Unió eljárásával összehasonlítva.<sup>44</sup>

Az FATF speciális ajánlásai ugyan a soft law jogforrási kategóriába tartoznak, így nem bírnak jogi kötőerővel, azonban ezen ajánlások, valamint a hozzájuk kapcsolódó egyéb kiegészítő és pontosító dokumentumok a nemzetközi közösség által elismert követelményrendszert vázolnak fel. A III. speciális ajánlához kapcsolódó értelmező feljegyzés a befagyasztást egy olyan adminisztratív (közigazgatási) jellegű intézkedésként határozza meg, amelyet egy a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság (*competent authority*) vagy a bíróság által kezdeményezett jogi aktus alapján kell végrehajtani. Arra is kitértem már, hogy sem az ENSZ BT határozatok, sem az uniós jogi instrumentumok nem mondják ezt ki pontosan. Az értelmező feljegyzés további tanulmányozásából azonban kitűnik, hogy a terrorista vagyoni eszközök befagyasztására vonatkozó jogalap kialakítására két opciót jelöl meg. Az első megegyezik azon koncepcióval, amely szerint egy hatóság vagy bíróság hatáskörébe kell a befagyasztás elrendelését utalni. A másik koncepció esetében az értelmező feljegyzés árnyaltabban fogalmaz, így szükséges annak angol nyelven való megje-

---

<sup>42</sup> International Profiles of the Activity to Prevent and Combat Money Laundering, Ufficio Italiano Dei Cambi, February 2005.

<sup>43</sup> Az Egyesült Királyságban a HM Treasury a pénzügyi és kincstári feladatokat ellátó központi közigazgatási (minisztériumi) szerv.

<sup>44</sup> <http://www.hm-treasury.gov.uk/> és <http://www.bankofengland.co.uk/publications/financialsanctions/index.htm>

lenítése: „*enacting legislation that places responsibility for freezing the funds or other assets of designated persons publicly identified by a competent authority or a court on the person or entity holding the funds or other assets and subjecting them to sanctions for non-compliance.*” Véleményem szerint e koncepció alapján az adott államnak olyan jogalkotási lépéseket kell meghoznia, amelyek alapján a terrorista vagyoni eszközöket kezelő, azokkal kapcsolatba kerülő személyek és szervezetek kötelesek azok befagyasztását önállóan elvégezni. E kötelezettség megszegése esetén a jogalkotó szankciókat helyez kilátásba. A hatáskörrel rendelkező hatóság vagy bíróság azon alanyokat (a terroristákat) határozza meg, akiknek a vagyoni eszközei befagyasztandóak. E koncepció már közelebb áll a hazánk által átvett uniós megoldáshoz, hiszen a már hivatkozott közösségi rendeletek alapján a szolgáltatókat is fel lehet jogosítani a befagyasztás elvégzésére. Annak megállapítása pedig, hogy mely személyek vagy szervezetek vagyoni eszközeivel szemben alkalmazandó korlátozó intézkedés, az európai modell alapján a Tanács és a Bizottság hatásköre. Tehát a Tanács és/vagy a Bizottság tekinthető „*competent authority*”-nak. Amennyiben ez az értelmezés helytálló, akkor kijelenthetjük, hogy a terrorizmus finanszírozása elleni uniós korlátozó intézkedések összhangban vannak az FATF standardjaival.

### 3.6. Az Európai Unió korlátozó intézkedéseinek rendszere

A közös kül- és biztonságpolitika keretén belül az Európai Unió harmadik országokkal fennálló gazdasági kapcsolatok felfüggesztésére, korlátozására vagy teljes megszakítására irányuló intézkedéseket (korlátozó intézkedéseket) hozhat.<sup>45</sup> A jelenlegi gyakorlat azt mutatja, hogy ezen intézkedések követik az ENSZ BT által elrendelt korlátozásokat. Ugyanakkor fenntartja az Uniónak azon jogát, hogy önállóan is megállapítson ilyen jellegű intézkedéseket.<sup>46</sup> Az EUSZ 19. cikke értelmében azok az uniós tagállamok, amelyek egyben a BT-nek is tagjai, egyeztetnek egymással, illetve teljes körűen tájékoztatják a többi tagállamot. Azon tagállamok, amelyek a BT-nek állandó tagjai (az Egyesült Királyság és Franciaország) feladataik ellátása során gondoskodnak az Unió álláspontjainak és érdekeinek a védelméről. Miután az Európai Unió korlátozó intézkedéseiben átvette az ENSZ BT határozatokat, a listákban történő változásokra az Uniónak is sürgősen reagálnia kell. E tekintetben megjegyezhetjük,

<sup>45</sup> EKSZ, 301. cikk.

<sup>46</sup> Az EUSZ 11. cikke alapján a közös kül- és biztonságpolitika célkitűzései: (1) az Unió közös értékeinek, alapvető érdekeinek, függetlenségének és integritásának védelme az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban; (2) az Unió biztonságának megerősítése minden formában; (3) a béke megőrzése és a nemzetközi biztonság megerősítése az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel, valamint a Helsinki Záróokmány elveivel és a Párizsi Charta célkitűzéseivel összhangban, beleértve azokat is, amelyek a külső határookra vonatkoznak; (4) a nemzetközi együttműködés előmozdítása; (5) a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és megerősítése, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása.

hogy a bevett gyakorlat alapján, az ENSZ-listának módosulásai általában három munkanapon belül átvezetésre kerülnek az uniós jogszabály mellékletében.<sup>47</sup> Ez a már korábban említett bizottsági rendelet formájában kerül módosításra, amelyre a tanácsi rendeletek alapján a Bizottság fel van jogosítva.

A korlátozó intézkedések ugyanazon kategória-rendszert és definíciókat használnak a legtöbb esetben (például a befagyasztás, a fegyverembargó, a mentesítés, a hatáskörrel rendelkező hatóság meghatározásai vonatkozásában). A korlátozó intézkedéseket a következő csoportokba sorolhatjuk be: (1) fegyverembargók; (2) specifikus import vagy export tilalmak; (3) vízum vagy beutazási tilalom; (4) vagyoni jellegű korlátozó intézkedések.

Néhány példát említve a Kongói Demokratikus Köztársasággal, Libériával, Mianmarral, Szudánnal és Zimbabwéval szemben az Európai Uniónak mind a négy kategóriába sorolható korlátozó intézkedése van jelenleg hatályban. Elefántcsontparttal, Irakkal, Bosznia és Hercegovinával szemben pedig fegyverembargót, export tilalmat, valamint vagyoni jellegű korlátozó intézkedéseket vezetett be az Unió. Meghatározott horvát és szerb állampolgárokat és szervezeteket beutazási tilalommal és vagyoni jellegű korlátozó intézkedéssel sújtja az EU. Szomáliával kapcsolatban csupán bizonyos szolgáltatásokra vonatkozó exporttilalom van hatályban az Unió részéről.<sup>48</sup>

### *3.7. Az Európai Unió harmadik pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni irányelve<sup>49</sup>*

Az Európai Uniónak a 91/308/EGK irányelve,<sup>50</sup> majd az azt módosító 2001/97/EK irányelve<sup>51</sup> képezi az EU tagállamok pénzmosás elleni küzdelmének jogi keretét. Tekintettel arra, hogy az unió jogalkotása hivatalos formában nem foglalja egységes szerkezetbe irányelveit, így két irányelvről beszélhetünk, a gyakorlatban azonban a második irányelv által módosított eredeti (első) irányelv egységes szerkezetbe foglalt változata határozza meg a jelenleg hatályos rendelkezéseket. Az irányelv mint jogforrás az EKSZ 249. cikke alapján „az elérendő célt tekintve valamennyi címzett tagállamot kötelezi, de a tagállami szervekre hagyja a módszerek és az eszközök megválasztásának jogát.”

<sup>47</sup> Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 15579/03, p.10.

<sup>48</sup> [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/cfsp/sanctions/maasures.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/maasures.htm)

<sup>49</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2005/60/EK Irányelve (2005. október 26.) a pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről (harmadik irányelv).

<sup>50</sup> Az EU első pénzmosás elleni irányelve (a Tanács 1991. június 10-i 91/308/EGK Irányelve a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről).

<sup>51</sup> Az EU második pénzmosás elleni irányelve (az Európai Parlament és a Tanács 2001. december 4-i 2001/97/EK Irányelve a pénzügyi rendszer pénzmosási célú felhasználásának megelőzéséről szóló 91/308/EGK tanácsi irányelv módosításáról).

Ez az irányelv ugyan csak a pénzmosás elleni rendelkezéseket határozza meg, azonban az új, harmadik irányelv a terrorizmus finanszírozása elleni harcot is szabályozási körébe vonja. Tekintettel arra, hogy az első irányelv 1991-ben, míg a második 2001-ben került elfogadásra, rendelkezéseikben nem felelnek meg az FATF 2003-ben elfogadott új 40 ajánlásainak. A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem szintén nem jelenik meg a második irányelvben sem, hiszen a tragikus 2001. szeptember 11-i terrortámadást követően utalták az FATF feladatai közé e szabályozandó területet, és így alakult ki a pénzmosás és terrorizmus anyagi eszközökkel való segítése között e sajátos kapcsolat. Ezzel összhangban a harmadik irányelv amellett, hogy az FATF új negyven ajánlásának megfelelő szabályozást alakít ki, azaz a közösségi jogba emeli, a hatályát is kiterjeszti a pénzmosás mellett a terrorizmus finanszírozására is.

A harmadik irányelv – amely 2005. december 15-én lépett hatályba, és a tagállamok 2007. december 15-ig kötelesek annak rendelkezéseit nemzeti jogukba implementálni – a hatálya alá tartozó szolgáltatók számára (az FATF ajánlásokkal egyezően) olyan kötelezettségeket állapít meg mint az ügyfelek azonosításának kötelezettsége, adattárolási, -kezelési kötelezettség, pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni harc kapcsán belső szabályzatok kialakítása, és a pénzmosás vagy terrorizmus finanszírozása gyanújának a Pénzügyi Információs Egységekhez (Financial Intelligence Unit, a továbbiakban: FIU) való bejelentése. Az FIU egy olyan tagállami hatóság, amely a bejelentéseket, az azok által tartalmazott információkat vizsgálja, a ténylegesen pénzmosás vagy terrorizmus finanszírozására utaló gyanút tartalmazó bejelentések ügyében intézkedik vagy intézkedést kezdeményez. A harmadik irányelv ezáltal megfelel az FATF SR IV-nek, amely a pénzmosás gyanúja során bejelentési kötelezettséggel terhelt szolgáltatóktól terrorizmus finanszírozásának gyanúja esetén is megköveteli a gyanú tagállami hatósághoz való bejelentését.

A harmadik irányelv hatálya nagyrészt megegyezik a jelenleg is hatályos második irányelv hatályával. Így többek között azonosítási és bejelentési kötelezettség terheli pénzügyi, a befektetési, a befektetési alapkezelői, a biztosítási szolgáltatást, a postai pénzforgalmi szolgáltatást nyújtó szervezeteket és természetes személyeket, a kaszinókat, a könyvvizsgálókat, ügyvédek, közjegyzőket, az adószakértőket, adótanácsadókat, a könyvelőket és az ingatlan forgalmazókat és -közvetítőket. A harmadik irányelv újdonsága, hogy a 15.000 euró feletti áruértékesítőre is kiterjeszti hatályát, amellyel szemben kérdéses a jogszabályi kötelezettség megállapításának koncepciója a tagállami implementálás során.

A korlátozó intézkedések szempontjából a harmadik irányelvnek abban áll az újdonsága, hogy közösségi szinten rendezte azt, hogy a terrorizmus finanszírozásának a gyanúja, azaz az információ a gazdasági szereplőktől a hatóságok számára becsatornázásra kerüljön. Ha például a bank a kötelező ügyfél-azonosításkor, esetleg azt követően kideríti, hogy az ügyfele szerepel az ENSZ BT határozatok vagy a közösségi rendeletek listáin, akkor ezt a tény, mint ter-

terrorizmus finanszírozásának gyanúját bejelenti az FIU-hoz. A tagállami rendszertől függően vagy befagyasztja az adott vagyoni eszközt, amellyel kapcsolatos ügyletet addig a szolgáltatónak meghatározott ideig blokkolni szükséges, (feltéve, hogy ez nem közvetlenül a szolgáltató kötelezettsége, mint hazánkban), továbbítja az információt más belföldi vagy külföldi hatóságnak, amennyiben jogosult erre, elrendeli a nyomozást az információk alapján. Ha a szolgáltató az uniós tagállami rendszer alapján jogosult saját jogon a befagyasztást elvégezni, úgy a befagyasztás tényét, és az ehhez vezető körülményeket, tényeket köteles az FIU-hoz bejelenteni. Azt azonban ki kell emelnem, hogy a terrorizmus finanszírozásának gyanúja nem csupán a listákon való megjelenés lehet, azonban a korlátozó intézkedések vizsgálata kapcsán ez bír relevanciával.

Látható tehát, hogy az Európai Unió harmadik pénzmossás és terrorizmus finanszírozás elleni irányelve jelentős előrelépést jelent a terrorizmus elleni harc jogi szabályozását illetően, rendelkezései révén pedig hozzájárul a terroristákra vonatkozó vagyoni jellegű korlátozó intézkedések végrehajtásának komplexszé válásához.<sup>52</sup>

#### 4. A magyarországi szabályozás

##### 4.1. A közvetlenül hatályos és közvetlenül alkalmazandó EK rendeletek, mint a nemzeti jog részei

Az Európai Unió hatáskörrel rendelkezik a nemzetközi korlátozó intézkedések uniós szintű közös végrehajtására a Tanács által elfogadott közös álláspontok és közösségi rendeletek útján. Ezzel összhangban Magyarországnak 2004. május 1-jétől bővült a jogrendszere a közvetlenül alkalmazandó európai közösségi rendeletekkel. Míg az irányelvek átvétele, azaz a tagállam általi implementálása a tagállam általi – az irányelvben foglaltaknak megfelelően – jogalkotást jelent, addig a rendeleteknél nem áll fenn az uniós tagállam részéről a jogalkotási kötelezettség, sőt nem megengedett a rendeletek által szabályozandó területen ugyanolyan jellegű nemzeti jogot alkotni. A közvetlen alkalmazandóság értelmében a tagállamok a közösségi rendeletek érvényesülését nem tehetik függővé semmilyen tagállami intézkedéstől. Olyantól sem, amely csupán megismételné a közösségi jogszabály rendelkezéseit. Ugyanakkor a közösségi rendelet közvetlen alkalmazandóságát elősegítendő, a tagállam köteles a rendeletet a kiegészítő normák alkotása révén integrálni jogrendszerébe, a rendelet közvetlen alkalmazandóságának érvényesülését biztosítani.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> JOHN BROOME: *Anti-Money Laundering, International Practice and Policies*. Thomson – Sweet & Maxwell Asia, 2005, p. 82.

<sup>53</sup> VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNICA: *Az Európai Unió joga*. Közgazdasági és Jogi Kiadványok, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003, 157. p.

Ha következetesen ragaszkodunk ahhoz a tényhez, hogy az uniós közös álláspontok és az azok alapján megalkotott és elfogadott közösségi rendeletek uniós szinten bizonyos hiányosságoktól eltekintve végrehajtották az ENSZ BT határozatokat, akkor azt mondhatjuk, hogy ez az implementáció hazánk e tárgyban való nemzetközi jogi kötelezettségét is helyettesítette. Mind a 881/2002/EK, mind a 2580/2001/EK rendelet közvetlenül alkalmazandó Magyarországon, így e jogszabályok a nemzeti jogunk részét képezik.

A közösségi rendeletek nem határozzák meg azt, hogy a befagyasztást kinek kell végeznie, passzív nyelvtani szerkezetet használva nem határozzák meg annak személyi hatályát. Magyarországon nem alakult ki a hatóság vagy bíróság által elrendelhető befagyasztás intézménye. A magyar rendszer azt az irányt követi, hogy a rendeletek alapján például a hitelintézet köteles a befagyasztást megtenni, amikor észleli a korlátozás alá vonandó pénzeszköz, más vagyoni eszköz vagy gazdasági erőforrás megjelenését. Megjegyzem, hogy elméletileg e közösségi rendeletek az Unió tagállamaival és a tagállamok jogalányaival szemben hatályosak, így negatív tartalmú rendelkezései mindenkit köteleznek.

A közösségi rendeletek végrehajtásába az is beletartozik, hogy a befagyasztott pénzeszközzről, számláról a szolgáltató köteles bejelentést tenni a Pénzügyminisztérium számára, amely kijelölt hatóságként továbbítja a befagyasztásról az információt az Európai Bizottság és a többi tagállam felé. (Amint ezt az uniós rendszer ismertetésénél említettem, a Relex/Sanctions tanácsai munkacsoport szolgál az információcsere fórumaként.) A 2580/2001/EK rendelet alapján történő jelentések és egyéb információk fogadása kapcsán felmerült az a jogi akadály, hogy ugyan a rendelethől következően – többek között – a három pénzügyi tárgyú törvény (Hpt., Tpt., Bit.) hatálya alá tartozó szolgáltatók is kötelesek az általuk befagyasztott összegről, számláról, egyéb vagyoni eszközről haladéktalanul információt szolgáltatni a Pénzügyminisztérium számára, azonban ezek banktitkot képeznek. Ennek érdekében 2005. szeptember 1-jén módosításra került a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (Hpt.), a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény (Tpt.) és a biztosítókrol és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény (Bit.). Ennek megfelelően a jelenleg hatályos Hpt. kimondja, hogy a banktitok megtartásának kötelezettsége nem áll fenn abban az esetben, ha a pénzügyi intézmény az általa foganatosított korlátozó intézkedésről az Európai Közösség rendeletei alapján, vagy az Európai Unió közös álláspontjai alapján, az azokban foglalt kötelezettség teljesítése érdekében tájékoztatja a Pénzügyminisztériumot. Továbbá a Pénzügyminisztérium jogosult az így tudomására jutott adatokat az EU tagállamainak és intézményeinek továbbítani, kölcsönös ellenőrzés céljából öt évig megőrizni, valamint statisztikai adatszolgáltatás céljából – személyazonosításra alkalmatlan módon – felhasználni. A másik két pénzügyi tárgyú törvényben hasonló módosítások kerültek beépítésre.

A közösségi rendeletek közvetlen alkalmazandóságának elősegítése érdekében a tagállam jogosult és egyben köteles is a rendeletet integrálni jogrendsze-



rébe. Ezzel összhangban született meg az Európai Unió által elrendelt, vagyoni jellegű korlátozó intézkedések alóli mentesítéssel kapcsolatos hatósági feladatokról szóló 306/2004. (XI. 13.) Korm. rendelet. A kormányrendelet a 2580/2001/EK, a 881/2002/EK rendeletek alapján, valamint az Irakkal, a Zimbabweval, a Mianmarral, a Libériával, és a volt Jugoszláviával szemben alkalmazott közösségi szintű korlátozó intézkedések alóli mentesítési eljárást a közigazgatási hatósági eljárás alapján lefolytató elsőfokú hatóságként az Országos Rendőr-főkapitányságot (továbbiakban: ORFK) jelöli ki. Másodfokú hatóságként a Belügyminisztérium (Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium) jogosult eljárni.

#### *4.2. A pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvénnyel való kapcsolat*

Hazánk az Európai Megállapodásból<sup>54</sup> adódó jogharmonizációs kötelezettségének megfelelően implementálta az Európai Unió második pénzmosás elleni irányelvét. A pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény a pénzmosás elleni harc érdekében kötelezettségeket ró bizonyos szolgáltatókra. A törvény hatálya alá tartoznak a Hpt., a Tpt. és a Bit. alapján szolgáltatásokat és a postai pénzforgalmi szolgáltatást nyújtó intézmények és természetes személyek, a kaszinók, a kötelező kamarai tagsággal rendelkező könyvvizsgálók, ügyvédek, közjegyzők, valamint az adószakértők, adótanácsadók, a könyvelők, a nemesfémekkel, drágakövekkel, ezekből készült tárgyakkal, ékszerekkel, kulturális javakkal, művészeti alkotásokkal kereskedők, azokat árverésen vagy bizományosként értékesítők és az ingatlan forgalmazók és – közvetítők (továbbiakban: szolgáltatók). A törvény alapján e szolgáltatókat a pénzmosás elleni hatékony küzdelem érdekében ügyfél-azonosítási, adattárolási, -kezelési kötelezettség, pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni harc kapcsán belső szabályzatok kialakításának a kötelezettsége terheli. A szolgáltatók kötelesek a pénzmosásra utaló tényt, adatot, körülményt az ORFK-n belül működő Pénzmosás Elleni Osztály számára bejelenteni. E szervezeti egység hazánkban a „Pénzügyi Információs Egységek”. Tömören fogalmazva az FIU feladata – az FATF ajánlásoknak és a harmadik irányelvnek megfelelően – a szolgáltatók bejelentéseinek fogadása, feldolgozása, tárolása, azokkal kapcsolatos nemzetközi információátadás, információcsere. A Pénzmosás Elleni Osztály „rendőri jellegéből” következően (hiszen az ORFK keretei között működik) hatáskörrel rendelkezik a pénzmosási ügyekben való nyomozás lefolytatására.

A 2003. évi XV. törvény preambuluma szerint a törvény célja, hogy – a terrorizmus finanszírozásának megakadályozását is elősegítve – útját állja a bűncselekményből származó pénzeknek a pénz- és tőkepiaci rendszeren, továbbá

<sup>54</sup> A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről szóló 1994. évi I. törvény, 67–68. §.

más, pénzmosás szempontjából veszélyeztetett tevékenységeken keresztül történő tisztára mosásának. A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemnek a törvény preambulumban való megjelenítése ugyan nem jelenti azt, hogy a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos gyanú is bejelentési kötelezettség alá esne, azonban előrevetíti a harmadik pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni irányelv rendszerét, amely irányelvet 2007. december 15-ig kell a tagállamoknak implementálniuk.

Felmerül a kérdés, hogy a harmadik irányelv implementálását követően az Európai Közösség listájával kapcsolatosan beazonosított és befagyasztandó pénzeszközzel szükséges-e az FIU számára bejelentést küldeni, mint a terrorizmus finanszírozásával kapcsolatos gyanús tranzakcióról szóló bejelentést. Minden bizonnyal gyakorlati relevanciája leginkább a korlátozó intézkedésekkel kapcsolatos gyanús tranzakciókról szóló bejelentéseknek lesz terrorizmus finanszírozása vonatkozásában.

#### *4.3. A Btk. új 261/A. §-a – a nemzetközi gazdasági tilalom megszegésének tényállása*

A korlátozó intézkedések magyar rendszere alapján a közösségi rendeletek első sorban a szolgáltatókat kötelezik arra, hogy a rendeletek listáján lévő természet és jogi személyek, szervezetek és csoportok náluk felmerülő vagyona feletti befagyasztást hajtsák végre. Ez a szolgáltatókra jelentős kötelezettséget ró. Annak érdekében, hogy e jogi kötelezettség betartását kikényszerítse a jogalkotó, módosította a nemzetközi jogi kötelezettség megszegéséről szóló törvényi tényállást a Büntető Törvénykönyvről (Btk.) szóló 1978. évi IV. törvényben. A nemzetközi jogi kötelezettség megszegése tényállás helyébe a Btk. új 261/A. §-a a nemzetközi gazdasági tilalom megszegését helyezte. E módosítás 2005. szeptember 1-jén lépett hatályba. Az új tényállás szerint „aki a Magyar Köztársaság nemzetközi jogi kötelezettsége alapján kihirdetett, illetve az Európai Közösséget létrehozó szerződés 60. cikke alapján elfogadott rendeletekben, illetve e rendeletek felhatalmazása alapján rendeletekben vagy határozatokban, valamint az Európai Uniót létrehozó szerződés 15. cikke alapján elfogadott tanácsi közös állásponatokban elrendelt a pénzeszközök, egyéb vagyoni értékek vagy gazdasági erőforrások zárolására vonatkozó kötelezettséget, vagy gazdasági, kereskedelmi vagy pénzügyi tilalmat megszegi, büntetett követ el.” A nemzetközi gazdasági tilalom megszegésének az előkészülete, valamint az ezzel kapcsolatos jelentési kötelezettség elmulasztása is büntetendő.

A „zárolás” természetesen a befagyasztás szinonimája, azonban még egyik elnevezés sem rögződött a magyar jogi terminológiában.

Az Egyesült Királyság jogrendszere is rendelkezik egy a nemzetközi gazdasági tilalom megszegéséhez hasonló tényállással, amely alapján a befagyasztást elmulasztó személy vagy szervezet büntetőjogi felelőssége megállapítható. A büntetőjogi felelősségre vonás alapjául azonban csak egy a BT határozat alapján

elfogadott rendelet szolgálhat. Tehát ha a BT határozat alapján az Európai Közöség közvetlenül alkalmazandó rendelete vezeti be a vagyoni jellegű korlátozó intézkedést, és nincs hatályos nemzeti rendelet, akkor a korlátozó intézkedés megszegése sem sújtható büntetőjogi szankcióval.<sup>55</sup>

#### 4.4. A 2001. évi LXXXIII. törvény

Az uniós közös álláspontok és az azok alapján megalkotott és elfogadott közösségi rendeletek uniós szinten bizonyos hiányosságoktól eltekintve végrehajtották az ENSZ BT határozatokat. Az előbb említett hiányosságok a BT 1373-as határozatából és annak sajátos európai uniós implementációjából következnek. Az 1373-as határozat minden terrorizmushoz kötődő anyagi forrásra, vagyoni eszközre kiterjeszti a korlátozást, tehát az uniós és egyben ENSZ tagállamnak rendelkeznie kell egy olyan rendszerrel, amely alapján a 2580/2001/EK rendelet listáján lévőkön túl más természetes és jogi személyekkel, szervezetekkel és csoportokkal szemben is alkalmazhat korlátozó intézkedést. A hatályos jogszabályokat megvizsgálva találhatunk olyan rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik azt, hogy Magyarország önállóan állapítson meg bizonyos jogalanyokkal szemben korlátozó intézkedéseket. A terrorizmus elleni küzdelemlről, a pénzmosás megakadályozásáról szóló rendelkezések szigorításáról, valamint az egyes korlátozó intézkedések elrendeléséről szóló 2001. évi LXXXIII. törvényt hazánk „FATF feketelistára”<sup>56</sup> való 2001. júniusi felkerülését követően fogadták el. E törvény nagyrészt a már hatályon kívül helyezett, a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 1994. évi XXIV. törvény (az első pénzmosás elleni törvény) rendelkezéseit módosította. Ugyanakkor néhány szakasza még jelenleg is hatályban van. Így e törvény alapján a Kormány felhatalmazást kap arra, hogy egyes államokkal, azok természetes és jogi személyeivel, valamint egyéb szervezeteivel szemben rendelettel gazdasági, kereskedelmi, pénzügyi vagy egyéb tilalmat, vagy korlátozást (korlátozó intézkedést) hirdessen ki. Korlátozó intézkedés bevezetésére a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségvállalása alapján kerülhet sor. Minden esetben ilyennek minősülnek azok a korlátozó intézkedések, amelyeket az ENSZ BT határozataival, vagy az EU KKBP közös álláspontjaiban fogad el. A Kormány kormányrendelet útján csupán ideiglenesen, 90 napig vezethet be korlátozó intézkedést, ennél hosszabb vagy határozatlan időbeli hatály esetén már törvényi szintű jogalkotás szükséges. (A Büntető Törvénykönyv 261/A. §-a a 2001. évi LXXXIII. törvény felhatalmazása alapján, kormányrendelet útján, ideiglenesen elrendelt korlátozó intézkedések megszegésére is vonatkozik.)

E rendelkezések jogalapot biztosítanak arra is, hogy Magyarország az általa beazonosított terrorista vagy potenciális terrorizmust finanszírozó személlyel

<sup>55</sup> <http://www.bankofengland.co.uk/publications/financialsanctions/index.htm>

<sup>56</sup> Az FATF-fel nem együttműködő országok és területek listáját hívják „FATF feketelistának”. A listán jelenleg csak Mianmar van rajta.

vagy szervezettel szemben korlátozó intézkedést rendeljen el. Ez mellelleg nemzetközi jogi kötelezettsége is, amely a BT 1373-as határozatából következik.

#### 4.5. Büntetőjogi szabályozás

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 1999. december 9-én fogadta el a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezményt, amelyet hazánk a 2002. évi LIX. törvénnyel hirdetett ki. A nemzetközi egyezményhez csatlakozó államok kötelesek a terrorizmus finanszírozásának büntetőjogi üldözését biztosítani. Ennek megfelelően módosításra került a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény, és így a terrorizmus finanszírozása a magyar büntetőjog alapján kriminalizált bűncselekménnyé vált.

A továbbiakban röviden ismertetem a Btk. 261. §-a által kialakított büntetőjogi szankciórendszert. A 261. § a terrorcselekmény törvényi tényállását szabályozza. A jogalkotó az egyezmény alapján fennálló nemzetközi kötelezettség teljesítésekor az autonóm törvényi tényállás kialakítása helyett a terrorizmus finanszírozásának a terrorcselekménybe beágyazott előkészületi jellegű kodifikálása mellett döntött. Differenciálva lett a terrorizmus finanszírozásának elkövetése két szempontból is. Egyrészt abban a tekintetben, hogy a terrorcselekményt, amelyet az elkövető finanszíroz, elkövették-e, vagy sem (azaz a terrorcselekmény befejezett bűncselekmény-e), másrészt, hogy a finanszírozás útján való támogatás terrorista csoport<sup>57</sup> felé vagy nem terrorista csoport felé irányul.

Amennyiben a terrorcselekmény nem valósul meg, a finanszírozás a 261. § (5) bekezdése vagy a 261. § (4) bekezdése és a Btk. Általános Részének az előkészületi stádiumról szóló 18. §-a alapján büntetendő, attól függően, hogy egy terrorista csoport, vagy nem terrorista csoport támogatása forog fenn. *Sui generis* bűncselekményként került kodifikálásra a terrorista csoport finanszírozása. A 261. § (5) bekezdése értelmében aki terrorcselekmény „terrorista csoportban történő elkövetésre felhív, ajánlkozik, vállalkozik, a közös elkövetésben megállapodik, vagy az elkövetés elősegítése céljából az ehhez szükséges vagy ezt könnyítő feltételeket biztosítja, ahhoz anyagi eszközöket szolgáltat vagy gyűjt, illetőleg a terrorista csoport tevékenységét egyéb módon támogatja, büntettet követ el, és öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” Ezzel szemben a nem terrorista csoport finanszírozása a 261. § (4) bekezdése alapján, aki terrorcselekmény „elkövetésére irányuló előkészületet követ el, büntett miatt öt évtől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” Ha a terrorcselekmény megvalósul, akkor a terrorizmust finanszírozó személy akár részesként (bűnsegédként), akár társtettesként is felelhet. Mindez persze a jogalkotónak – a nemzetközi egyezménynek való megfelelés által vezetett – elmé-

<sup>57</sup> A Btk. 261. § (9) bekezdés b) pontja alapján a terrorista csoport három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja a Btk. által meghatározott terrorcselekmény elkövetése.

leti szándéka, hiszen ilyen jellegű joggyakorlat nem alakult ki hazánkban. Ugyanakkor szükséges megemlíteni, hogy a Nemzetközi Valutaalap és a Moneyval 2005 első felében vizsgálatot folytatott Magyarország pénzmosás és terrorizmus finanszírozása elleni rendszerének működésével kapcsolatban. A vizsgálatot lezáró jelentésben kritikaként fogalmazta meg, hogy a nemzetközi egyezménynek való megfelelés nem teljes körű, mivel a nem terrorista csoportot finanszírozó elkövetési magatartás kísérleti stádiuma a – a Btk. 261. § (4) bekezdésének előkészületi jellegéből adódóan – nincs pönalizálva.

### *5. Zár szó*

Zárásként kijelenthető, hogy a terrorizmus finanszírozás elleni harccal kapcsolatos vagyoni jellegű korlátozó intézkedések alapját az ENSZ BT-nek a határozatai képezik. A BT negatív tartalmú nemzetközi kötelezettségeket határoz meg, amelyek betartásáért nemzetközi felelősséggel tartoznak a tagállamok. E kötelezettség mindenekelőtt egy olyan rendszer létrehozását követeli meg, ahol az ENSZ-listán lévő személyek, szervezetek vagyona befagyasztásra kerül.

Ugyan az Európai Közösség maga nem tagja az ENSZ-nek, ugyanúgy vonatkoznak rá az ENSZ Alapokmányából eredő kötelezettségek, mint ahogyan – az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés alapján – a tagállamaira. Ezért az Európai Közösség nem sértheti meg a tagállamait az Alapokmány alapján terhelő kötelezettségeket, és nem akadályozhatja azok végrehajtását. Másrészt köteles meghozni minden szükséges rendelkezést ahhoz, hogy tagállamai számára lehetővé tegye az említett kötelezettségeknek való megfelelést. Az Európai Közösség intézményeinek a jogalkotási tevékenysége az ENSZ és az uniós tagállamok közé állva egységes implementáció révén beépítette az uniós tagállami jogrendszerekbe a korlátozó intézkedéseket, megteremtette azoknak egységét, integrációját és azokkal szemben egységes megközelítést biztosít az Európai Unión belül.

A terrorizmus anyagi eszközökkel támogatása azonban egy nem feltétlenül a terrorcselekmény elkövetésének helyéhez kötött előkészítő jellegű tevékenység, így a hatékony terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem globális jellege igazoltnak látszik. Ebből adódóan e tárgyban jelentkező nemzetközi kötelezettség teljesítésekor vagy a teljesítés hiányakor hazánk sem hivatkozhat arra, hogy az eddigi tapasztalatok alapján Magyarország nincsen kitéve a terrorizmus veszélyének.

A magyarországi rendszer értékelésekor mindenekelőtt ki kell emelnem, hogy Magyarország e területen elsősorban az európai jogi instrumentumokra támaszkodik. Az uniós közös álláspontok és a közösségi rendeletek megfelelő keretet adnak a korlátozó intézkedések alkalmazásának. Ugyanakkor felvetődik a kérdés, hogy vajon nem lenne-e kívánatos olyan a jelenleginél részlete-

sebb nemzeti szabályrendszert kidolgozni, amely elősegítené a közösségi rendeletek egyértelműbb és hatékonyabb alkalmazását.

Álláspontom szerint a rendszer ilyen irányú vizsgálatára – esetleg az egész rendszer felülvizsgálatára – sor fog kerülni az Európai Unió harmadik pénzmossás és terrorizmus finanszírozás elleni irányelvének implementálásakor, amely e területen a következő lényegi lépést jelenti az integráció irányába.

GÁBOR SIMONKA

## FINANCIAL RESTRICTIVE MEASURES ON COMBATING FINANCING OF TERRORISM

(Summary)

Combating the financing of terrorism (CFT) is a crucial part of fighting against international terrorism. Monitoring and filtering transactions and applying financial restrictive measures against the funds and economic resources belonging to individuals and entities listed by the UN became one of the most significant aspects of the non-criminal side of CFT after 9/11.

My essay focus on the European Union's financial restrictive measures, which provides the EU member states with a comprehensive implementation of the UN Security Council Resolutions (UNSCRs). The UN member states creating efficient system for having freezing methods in order to comply with the provisions laid down by the UNSCRs. This international obligation is transformed into the EU member states within the framework of EU Common Foreign and Security Policy, which contributes to creating a single approach for EU member states in this respect. The EU mechanism of restrictive measures goes further than non-EU member states with the unified implementation of UNSCR 1373(2001). Due to this measure the EU functions as a single jurisdiction regarding the CFT, which shows a new stage of the integration within the Common Foreign and Security Policy.

My essay also gives a brief introduction into the domestic side of international financial restrictive measures. The Hungarian legislation primarily relies on the EU implementation of the UNSCRs by stressing the direct applicability of the certain EC regulations in this field. In addition several other – not immensely robust – domestic provisions have relevance concerning international financial restrictive measures, e.g. the criminal liability of the non-application of the EC regulations and the possibility of introducing a single list for applying restrictive measures against individuals and entities.

SZALAI ANIKÓ

## Az 1947. évi párizsi magyar békeszerződés vitái a nemzetgyűlésben

### *Bevezetés*

A második világháborút lezáró párizsi magyar békeszerződés aláírásának a 60. évfordulója alkalmából összefoglaló jelleggel megkísérlem áttekinteni a békeszerződés megszületésének nemzetközi és hazai körülményeit. A békeszerződés rendelkezései mindenki számára ismertek, így magát a szerződést nem elemzem.

„Közvéleményünkben makacsul tartja magát az a hit, hogy az 1920. évi trianoni és az 1947. évi párizsi békeszerződést részben vagy egészen a nagyhatalmak felkészületlensége, mi több, tudatlansága okozta. Más szóval: olyasmiről döntöttek, amelyről nem rendelkeztek beható ismeretekkel, s így döntéseik következményeit sem sejtették előre. Ez azonban tévhit. A nagyhatalmak mindkét esetben pontosan tudták, hogy mit miért tesznek, s azt is, hogy döntéseiknek, mi lesz, mi lehet a következménye.”<sup>1</sup>

Az 1947. évi békeszerződés a nagyhatalmak és szövetségeseik alkudozásának eredményeként született, amelyet a háború utáni magyar diplomácia már befolyásolni nem tudott. Sok évtized, talán évszázad történései, nemzetközi kapcsolatai vezettek ehhez a békeszerződéshez, amelyben a „*vae victis-ely*” újra érvényesült.

### *A békeszerződés megkötésének nemzetközi vonatkozásai*

A második világháborút nem követte átfogó rendezés, Versailles-típusú békekonferencia. A szövetséges nagyhatalmakat a győzelem kivívása némiképp felkészületlenül érte, mert az Atlanti Karta elveinek és a háború alatti szövetséges nyilatkozatoknak az elfogadásán túl nem volt európai békerendezési tervük. Az Amerikai Egyesült Államok, Nagy-Britannia és a Szovjetunió a potsdami értekezleten a békekötés fórumaként a Külügyminiszterek Tanácsát (a továbbiakban: Tanács) hozta létre, és rábízták Németország volt szövetségesei béke-

---

<sup>1</sup> ROMSICS IGNÁC: Békecsinálók, 1947. *História*, 2000/4, 11. p.

szerződéseinek megalkotását, miközben az európai békerendezés egészét meghatározó német- és osztrák kérdés megvitatását 1947-re halasztották. A három nagyhatalom olyan hierarchikus döntéshozatali eljárást alakított ki, amely elősegítette az érdekszférák kikristályosodását, a békeszerződés-tervezetek tárgyalási alapjává a fegyverszünetet diktáló nagyhatalmak által Londonban 1945 szeptemberében beterjesztett okmány vált. Így meghatározó szerepe lett az olasz békeszerződésben az Egyesült Államoknak és Nagy-Britanniának, a Szovjetuniónak pedig a román, bolgár, magyar és a finn szerződések kialakításánál. Az egymással összefüggő békeszerződések tárgyalási sorrendje – Olaszország, Románia, Bulgária, Magyarország és Finnország – a Szovjetuniónak lehetővé tette, hogy az olasz béketárgyalások elhúzásával, a különböző kérdések összekapcsolásával engedményekre kényszerítse a szövetségeseit az ún. balkáni békeszerződések esetében. Az olasz kérdés elsőbbsége nemcsak azt jelentette, hogy a Szovjetunió a sorrend miatt alkuelőnyre tett szert, hanem azt is, hogy a Tanács tagjai a tárgyalások előrehaladtával egyre gyakrabban alkalmazták *mutatis mutandis* az olasz, illetve a román békeszerződés rendelkezéseit a többi esetre. A Külügyminiszterek Tanácsának eljárásából nem következett más, mint a nagyhatalmak által meghatározott, a győztesek érdekeit tükröző, diktált béke. A békerendezési elvek nem a szövetséges nagyhatalmak előre elhatározott szándékából (és az Atlanti Karta elveiből) alakultak ki, hanem a Külügyminiszterek Tanácsa tárgyalásainak esetlegességeiből, és a Három Nagy békecéljai összeegyeztetésének nehézségeiből. A békerendezésben szereplő államok hierarchikus sorba rendeződtek: a „bírók” (Amerikai Egyesült Államok, Szovjetunió, Nagy-Britannia, majd Franciaország is), a „tanúk” (kisebb szövetséges államok) és a „vádlottak”, szerepük fokozatosan alakult ki.<sup>2</sup>

A békefolyamat tárgyalások sorozatán alakult: potsdami értekezlet (1945. július 17. – augusztus 2.), a Külügyminiszterek Tanácsának első, londoni ülésszaka (1945. szeptember 11. – október 2.), a moszkvai értekezlet (1945. december 15–27.), a londoni külügyminiszter-helyettesi értekezlet (1946. január 18. – április 20.), a Külügyminiszterek Tanácsának párizsi ülészsakai (első: 1946. április 25. – május 16., második: 1946. június 15. – július 12.), a New York-i ülészsak (1946. november 4–11.), a békeszerződések aláírása Párizsban (1947. február 10.).

A „tanúk” és a „vádlottak” csak a párizsi ülészsakon jutottak szóhoz, ahol a kisebb szövetséges államok a nagyhatalmak által addigra meghozott rendelkezések mellé újabb teherként társították igényeiket (pl. Csehszlovákia területi igényei Magyarországgal szemben). Ezen igényeket a nagyhatalmak mérlegelték, és saját érdekeik szerint vagy helyt adtak neki, vagy elutasították. Ezzel szemben a vesztes államok egy alkalommal szólalhattak csak fel, amennyiben valamely nagyhatalom kezdeményezte a meghallgatását.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> FÜLÖP MIHÁLY: *A befejezetlen béke*. Héttorony Könyvkiadó, Budapest, 1994, 207–213. p.

<sup>3</sup> Uo. 65. p.



A magyar béke kifejezett tárgyalása 1946 áprilisában került sorra, de eddigre már nagyrészt kialakultak a feltételek a többi állam békeszerződéseinek megvitatása során.

*A békeszerződés megkötésének hazai vonatkozásai<sup>4</sup>*

A magyar külügyminisztérium felkészülése a békekötésre 1945. május végén indult meg, amikor Gyöngyösi János külügyminiszter megbízta ezzel a feladattal Kertész Istvánt. 1945. június 1-jén hozták létre a Külügyminisztérium Békeelőkészítő Osztályát a magyar békeszerződés előkészítésére. Kertész hangsúlyozta a magyar–szláv érdekközösséget, a Szovjetunióval fenntartandó baráti viszonyt.

A Függetlenségi Frontba tömörült pártok 1945 júliusában megbízottakat delegáltak az osztály mellé. A béke-előkészítés az ország teljes nemzetközi elszigeteltségében indult meg, a külügyminisztérium ezért jegyzékekben fordult a fegyverszünetet aláíró nagyhatalmak budapesti képviselőihez 1945. július 2-től.

A Minisztertanács július 25-én hagyta jóvá az osztály által kidolgozott béke-előkészítési elveket, az ideológiai alapját. A trianoni határokból indultak ki, és úgy gondolták, hogy ehhez kapcsolják az érveléseiket. Próbáltak felkészülni a románok, jugoszlávok és a csehszlovákok területi követeléseire, előbbiek úgy gondolták, hogy Románia természetes határa a Tisza folyó vonala, a jugoszlávok pedig a teljes pécsi medencét igényelték. Abban reménykedtek, hogy ha a Szovjetunió mellénk áll, akkor van esélyünk Erdély egy részét visszakapni, illetve a Csallóközt és egy keskeny nyugati határsávot Sopron környékén.

Mindeközben a magyar kormánynak meg kellett küzdenie a magyarok tömeges kitelepítésének kérdésével Csehszlovákiából. A csehszlovák politika 1943 decemberétől törekedett arra, hogy tiszta nemzetállamot hozzon létre, ezért részletesen kidolgozta, hogy a németeket és a magyarokat hogyan telepítenék ki az országból, csak ehhez egy nagyhatalom támogatását kellett megszereznie. Benes ezért a támogatásért még arra is hajlandó volt, hogy minden vita nélkül átengedje a Kárpátalját a Szovjetuniónak, a cesszió 1945. június 29-én valósult meg. A magyarok kollektív felelősségre vonása és kitelepítése ellen tiltakozott a magyar kormány, de kissé ellentmondásba keveredett, amikor bejelentette, hogy körülbelül 200 ezernyi németet akar kitelepíteni Magyarországról, mert azok mind fasiszták. A potsdami értekezlet nem hagyta jóvá ezeket a kitelepítési terveket, de addigra már folytak az adott országokban. Benes rendelettel 1945. augusztus 2-án a német és magyar nemzetiségűeket megfosztotta állampolgárságuktól és kötelező munkaszolgálatra rendelte őket, ezután kezdemé-

<sup>4</sup> Ehhez a témához lásd ROMSICS IGNÁC: *Magyarország története a XX. században*. 3. kiadás, Osiris, Budapest, 2005; NAGY KÁROLY: *Nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története*. Antológia, Lakitelek, 1995.

nyezte a tárgyalásokat Magyarországgal, hogy kétoldalú egyezményben oldódjon meg a kérdés.

A békeszerződés becikkelyezéséről szóló törvényjavaslatot a minisztertanács még 1947. május 16-án elfogadta, de az időközben lezajlott súlyos belpolitikai események, politikai válság miatt csak június 24-én kerülhetett a Nemzetgyűlés elé. 1947 májusában ugyanis a fakultatív vallásoktatás bevezetésének szorgalmazására, valamint a bankok államosításának felvetése következtében újabb koalíciós ellentétek keletkeztek, ami tovább súlyosbította az ún. köztársaság-ellenes összeesküvés „felgöngyölítése” nyomán már korábban kialakult belpolitikai válságot. Nagy Ferenc miniszterelnök május közepén Svájcba utazott szabadságra, előtte azonban jegyzékben kérte a szovjet kormányt, hogy Kovács Bélát<sup>5</sup> adják ki a magyar hatóságoknak. A miniszterelnök svájci tartózkodása idején kapta meg helyettesétől, Rákosi Mátyástól a szovjet diplomácia válaszát, amely terhelő adatokat tartalmazott Nagy Ferencre vonatkozóan. Természetesen, ahogy Kovács Béla sem, úgy Nagy Ferenc sem volt összeesküvő, az MKP vezetői ennek ellenére a miniszterelnököt 1947. május végén lemondásra és külföldön maradásra kényszerítették. Nagy Ferencet számos kisgazda és ellenzéki politikus követte az emigrációba, a miniszterelnöki posztra a kisgazda párti Dinnyés Lajost állították. Dinnyés 1947. június 10-én mutatkozott be a nemzetgyűlésben, és ismertette kormánya programját.<sup>6</sup>

Az ellenzék véleménye szerint addigra Magyarország „rendőrállammá alakult” és „látszatomokrácia” van.<sup>7</sup>

#### *A békeszerződés törvénybe iktatása*

A Nemzetgyűlés 90. ülésén 1947. február 5-én tárgyalta a Magyar Köztársaság elnökének a béke megkötésére való felhatalmazásáról szóló törvényjavaslatot, amely során Padányi Gulyás Béla, a javaslat előadója ezt mondta: „a békeszerződést aláírása után a külügyminiszter ratifikálás és a magyar törvénytárba való beiktatás végett be fogja mutatni a nemzetgyűlésnek, mint ezt különben a békeszerződés rendelkező része Magyarországra nézve előírja. Éppen ezért a pártok megegyeztek abban, hogy a békeszerződéssel kapcsolatban a vitát és felszólalásokat e javaslat tárgyalásánál mellőzik és esetleges észrevételeiket a békeszerződésnek ratifikálás végett való bemutatása alkalmával fogják megtenni.”<sup>8</sup>

Az egyetlen felszólaló Slachta Margit, párton kívüli képviselő volt: „Nagyon megértem, hogy a pártok nem óhajtanak a felhatalmazáshoz hozzászólni,

<sup>5</sup> Kovács Béla a Független Kisgazdapárt főtitkára, korábban földművelésügyi miniszter, akit 1947. február 26-án szovjetellenes kémkedés és ellenkormány alakítása koholt vád alapján a szovjet hatóságok letartóztatták. 1956-ig tartották fogva.

<sup>6</sup> IZSÁK LAJOS: A Párizsban 1947. február 10-én aláírt békeszerződés becikkelyezése. In *Niederhauser Emil-jubileum*, 2003, 99. p.

<sup>7</sup> Uo. 100. p.

<sup>8</sup> *Nemzetgyűlési Napló* (továbbiakban: NN) 1947/2, 90. ülés, 8. p.

illetőleg, hogy nem jelöltek ki szónokokat, mert mit is mondanának; hiszen annyi időnk volt a béke előkészítésére és ezirányban idejében nem történt semmi. ...a kormány érdektelenséget nyilvánított a határkérdésben, sőt a tisztelt baloldal részéről zúgó vihar adta tudtára a nemzetgyűlésnek, hogy hazaárulás, még a magyarlakta területekre is jogot formálni. ... De miről is beszélhetnénk most? Lehetne szólni arról, hogy egyáltalán nem ismerjük a békefeltételeket. ... Emlékezzünk vissza arra, hogy amikor a határkérdésekről volt szó és az érdektelenség bejelentetett, amikor a területi igényre és a magyar testvéreinkhez való igényre a hazaárulás bélyege nyomatott, akkor kívülről jöttek olyan hangok, hogy ugyan miért is küzdjenek ők a mi érdekeinkért és jogainkért, ha mi nem tartjuk indokoltnak, hogy értük harcoljuk, sőt azt állítjuk, hogy ezirányban nincsenek is igényeink. De főleg beszélhetnénk arról, amiről minden legyőzött nemzet tárgyalt, hogy egyáltalában aláírjuk-e a békediktátumot vagy nem. Hozzáértők azt állítják, hogy ha aláírjuk, ha nem, ez a gyakorlatban mindegy. Lehetséges, én nem vagyok jogász. Azt azonban tudom, hogy morális értelemben nagy különbséget jelent az, ha egy nemzet ellenállás nélkül adja fel jogait és életlehetőségeit, vagy ha küzd érettük.”<sup>9</sup>

Slachta Margit felháborodott felszólalásán kívül különösebb érdeklődést nem tanúsítottak a képviselők a téma iránt, és további vita nélkül adták meg a felhatalmazást.

A külügyi bizottsága által jóváhagyott törvényjavaslatot Padányi Gulyás Béla kispárti előadó 1947. június 24-én terjesztette a Nemzetgyűlés elé. „...bármennyire hozzáedződtem ahhoz, hogy a nemzetgyűlésben a népszerűtlen és nehéz témákat hozzam elő, őszintén mondom, teljes belső megrendüléssel állok itt, amikor a nemzetgyűlés elé kell terjesztenem a párizsi békeszerződésről szóló javaslatot. ...amikor ezt a javaslatot elfogadásra ajánlom, egy percig sem ringatom magam, de a nemzetgyűlés egyetlen tagja sem ringatja magát abban az érzésben, mintha ezt a javaslatot azért fogadná el, mert szíve meggyőzte volna ennek helyességéről, mintha azért fogadná el, mert ezzel a nemzetgyűlés elé olyan javaslat kerül, amely a magyar nemzet önálló akaratából született meg. De az sem vigasztalás számomra, hogy allúziót tegyek arra, hogy azért, mert ennek a háborúnak következményeképpen ezt a békét el kell fogadnunk, végeredményben nem ez a nemzetgyűlés és az itt lévő pártok a felelősek, mert azt a helyzetet, amely parancsolólag írja elő számunkra, hogy az előttünk fekvő törvényjavaslatot megszavazzuk, örökségképpen kaptuk elődeinktől.”<sup>10</sup>

„... vajon a békeszerződés előkészítése olyan volt-e részünkről, mint amelyet a magyar nemzet ilyen sorsdöntő pillanatban méltán elvárhat. Tagadhatatlan, hogy a trianoni békeszerződés alkalmával óriási dokumentációs anyag került a világ közvéleménye elé, amelyről a békeszerződés akkori előadója maga ismerte el, hogy más célja nem volt és nem lehetett, mint a történelem előtti tanúságtétel, mert hiszen ebben a korszakban sem fontolták meg ennek a doku-

<sup>9</sup> NN 8–9. p.

<sup>10</sup> NN 5. p.

mentációs anyagnak a tételeit. ... a trianoni békeszerződés tárgyalói, ha a külsőseket tekintve talán megalázó formában végezhettek is békeszerződési munkájukat – hiszen tudjuk, hogy egy versailles-i hotelben voltak becsukva és szabad mozgásukban korlátozva voltak – legalább mégis előadhatták a magyar nemzet kívánságait, szenvedéseit, előadhatták azokat az argumentumokat, amelyek előterjesztésére a békeszerződést létrehozó nagyhatalmak módot adtak nekik. Meg kell állapítanom, hogy ennek az előadásnak lehetősége, sajnos, hiányzott a mostani béketárgyalásokon résztvevő magyar diplomaták és politikusok számára.”<sup>11</sup>

Padányi Gulyás Béla arra hivatkozva, hogy a Nemzetgyűlés tagjai régóta ismerik a békeszerződés tartalmát,<sup>12</sup> nem beszélt róla részletesen, inkább csak általánosságban. Kiemelte a számunkra legfájóbb és legkedvezőbb rendelkezéseket, így felettébb aggályosnak tartotta, hogy a hadifoglyok hazaengedésére nem jelöl ki határidőt, a külföldi magyar követelések befagyasztását, a teljesíthetetlennek tűnő jóvátételt. Pozitívumként emelte ki, hogy a Magyar Állam lehetőséget kap a teljes szuverenitás visszanyerésére, illetve az Egyesült Nemzetek Szervezetébe való felvételre.<sup>13</sup>

A törvényjavaslat előterjesztését követték a felszólalások, amelyre jellemző, hogy minden felszólaló keresi a békeszerződés igazságtalanságáért a felelősöket, kiemelik, hogy teljesen elhatárolódnak a korábbi rendszertől. Ennek ellenére a kommunista párt és a szabadságpárt tagjai közötti folyamatos vita, bekiabálás zajlik azt illetően, hogy melyik párt tagjai tanúsítottak nagyobb ellenállást a háború alatt a fasizmus és a németekkel szemben. Személyeskedő megjegyzéseket tesznek, felemlégetik a „vértanukat” (Ságvári Endre, Bajcsy-Zsilinszky Endre). Az ülésről teljesen hiányzik az emelkedettség, ünnepélyesség, néha az az olvasó érzése, hogy elcsépelet témának érzik, valamint minden pártot az mozgat, hogy belpolitikai hasznot hogyan tudna húzni ebből. A vita öt ülésen zajlott le egy hét leforgása alatt.

Az első felszólaló Pesta László, a kisgazda párt vezérszónoka, aki sok tekintetben másképp ítélte meg a szerződést, mint az előadója.

„Minő fájdalom ez a ma élő szabad magyarok számára s milyen undorral és kétségbeeséssel fogadták volna a száz év előtti szabadságharcos magyarok ezt a vádat, vagy azt a jóslatot, hogy valamikor a magyarokat, a szabadság egykori hőseit, azzal a szörnyű váddal lehessen illetni, hogy részt vettek a legkegyetlenebb, a legelnyomóbb, a leghazugabb rendszer oldalán, az igazi magyar érdekeket meghazudtoló borzalmas háborúban egy ősi ellenség csatlósaként, érthetetlen és idegen délibábokat kergetve!”<sup>14</sup> Pesta hangsúlyozta, hogy a szerződés 2. részének politikai rendelkezéseit már teljesítették a Magyarország államformá-

<sup>11</sup> NN 9. p.

<sup>12</sup> NN 5. p. A Nemzetgyűlés tagjai valóban több hónapja ismerték a békeszerződés tartalmát, mivel azt több mint 4 hónappal korábban írták alá.

<sup>13</sup> NN 6–8. p.

<sup>14</sup> NN 10–11. p.

járól rendelkező 1946. évi I. tc. megalkotásával, illetve a háború után közvetlenül már feloszlatták a fasiszta szervezeteket, és már intézkedtek a háborús bűnösök megbüntetése tárgyában.<sup>15</sup>

Kéthly Anna a szociáldemokrata párt vezérszónoka úgy vélte, hogy a magyar demokráciának ezután új életet kell kezdenie. A képviselőnő a szerződés jelentőségét abban látta, hogy Magyarország története folyamán először nyerte el nemzeti függetlenségét és szabadságát. A békeszerződésről alig beszél, a szocializmus szerepét hangsúlyozza, mint az újjáépítés egyetlen üdvös útját. A kapitalizmus nem engedte, hogy több iskola legyen, a népet sanyarú sorban tartották, ezért aztán a népet könnyű volt meggyőzni arról, hogy irredenta, zsidóellenes nézeteket valljon, illetve az uralkodó osztály egyetlen lehetősége az uralma megtartására az volt, ha Németország oldalára áll. Ezek után érthető hogyan jutottunk el a háborúig.<sup>16</sup>

Nagy Imre a kommunista párt vezérszónoka betegsége hivatkozva lemondta, helyette Horváth Márton fejtette ki a párt álláspontját. Megpróbált különbséget tenni a trianoni és a párizsi békék között, de mondanivalóját jelentősen gyengítette, hogy összemosta a Horthy rendszer bűneit az 1945-1946. évi politikai fejlődéssel, illetve egyoldalúan ítélte meg Románia fejlődését is, amikor azt mondta, hogy Románia jóval Magyarország előtt jár a demokratikus fejlődésben.<sup>17</sup>

A következőt mondta Horváth Márton: „Ítélet hangzott el Magyarországra felett. Ki ellen szól ez az ítélet? Elsősorban, – magától értetődik – volt uraink ellen... Megelégedhetünk-e azzal, hogy itt pálcát törünk Horthyék bűne felett és közben azzal a tudattal tesszük ezt, hogy Horthy személy szerint most a bajor hegyekben üdül, hogy Kállai Miklós, egyike a legnagyobb bűnösöknek, Capri szigetén nyaral és egész sora azoknak, akik ide taszították az országot, még nem vették el a büntetést (sic!), amelyet kétségtelenül megérdemeltek.” Erre jelentős zúgolódás támadt a képviselők között és Nagy Vince, szabadságpárti politikus azt kiabálta, hogy: „Nem is kérték ki Horthyt! Miért nem kérték ki? Ki akadályozta, hogy kikérjék?”<sup>18</sup>

Nagy Vince a történelem egy érdekes kérdésére világít rá: Horthy Miklóst, mint háborús bűnöst miért nem állították bíróság elé. Magyarország korábbi kormányzója a második világháború végén Németországban amerikai fogságba esett, csak a jugoszláv kormány kérte kiadatását, de az Egyesült Államok megtagadta azt. A nürnbergi perben csak tanúként hallgatták ki, Sztálin önkényes döntésének köszönhetően elkerülte a felelősségre vonást. A Szovjetunió vezetője 1946-ban a hozzá látogató magyar politikai vezetőknek kijelentette, hogy Horthy „természetesen bűnös”, de az életkorára és kiugrási kísérletére tekintet-

<sup>15</sup> Uo.

<sup>16</sup> NN 20. p.

<sup>17</sup> Itt a szónok érthette azt, hogy ott jóval hamarabb lett szovjetbarát kommunista kormány, de ezt így nem mondta ki.

<sup>18</sup> NN 43. p.

tel ne kerüljön bíróság elé. Viszont Sztálin a visszatérését sem tartotta kívánatosnak, így tulajdonképpen száműzték. Horthyt sem Bajorország, sem Svájc nem fogadta be, végül Portugáliában telepedett le. Ott halt meg 1957-ben, majd 1993-ban Kenderesen újratemették, mivel az volt a végakarata, hogy addig ne szállítsák a holttestét Magyarországra, amíg a szovjet csapatok ki nem vonultak.

A felelősségre vonás elmaradásának okát Pritz Pál történész a következőképpen fogalmazta meg: „...miért nem Horthyt állítják bíróság elé? Azért, mert az új Magyarország és a népbírósi per nem csak a kommunistáknak volt a csinálománya, tessék végignézni a listáját: minden pártnak ott van a képviselője a népbírósi ülnökök sorában. ... Horthyt azért nem vonják felelősségre, mert Horthy a rendszer és a magyarság szimbólumává is válik, és egy ilyen szimbólummal nem volt tanácsos úgy szembekerülni, hogy bíróság elé állítják.”<sup>19</sup>

A törvényjavaslat tárgyalása során Sulyok Dezső, a Magyar Szabadság Párt vezére fejtette ki a legkeményebb ellenzéki álláspontot, elsősorban a győztes hatalmakat tette felelőssé azért, hogy egy megtorló béke született, aminek semmi köze az igazságossághoz. Hangsúlyozta, hogy egyetlen másik államnak sem ügye Magyarország ügye, így ezentúl a legfőbb cél, hogy minden más államtól függetlenek legyünk, újra nem válhatunk valamelyik nagyhatalom vazallusává. „[A békeszerződés] nem küszöböli ki az ellentéteket a lehető legvégső határig, mert nincs meg benne az a tárgyilagos jóakarat, amely az ellentétek kiküszöböléséhez elengedhetetlenül szükséges. Nem szünteti meg a súrlódási felületeket, és nem mozdítja elő a jószomszédi egyetértést...”<sup>20</sup>

Beszédében ízekre szedte a koalíciós kormányt: „...a pártok meg nem értő és érthetetlen huzavonája – végül is oda vezetett, hogy a magyar álláspontot halványan és erőtlenül kifejező aide mémoire is elkészve, a magyar béke lényegében történt letárgyalása után érkezett meg Párizsba. ... Meg kell állapítanunk mindezekből, hogy a béke előkészítése magyar részről hanyag, felületes és lelkiismeretlen munka volt.”<sup>21</sup>

„A kisebbségi jogok megszüntetése, amely kisebbségi jogvédelmet Massaryk csehszlovák külügyminiszter Párizsban elavult metódusnak nevezett, szétporlasztja a magyarságot.”<sup>22</sup>

„Örömmel üdvözljük az emberi jogok felvételét és biztosítását a békeszerződésben. ... Ma az emberi jogok és alapvető szabadságok élvezete csak a magyar kormány fennhatósága alatt álló személyek egy bizonyos része számára van biztosítva. Feltétlenül biztosítva van a Magyar Kommunista Párt tagjai részére, bizonyos mértékig biztosítva van a többi, a kormányban résztvevő pártok részére és egyáltalán nincs biztosítva, sőt határozottan el van vonva a demokra-

<sup>19</sup> Az 1941-es hadüzenet: kényszerpálya? Pécs, 2001. május 10., Beszélgetés Ormos Mária, Csicsery-Rónay István, Pritz Pál, Vonyó József, Horányi Özséb részvételével, a Bibó István Közéleti Társaság szervezésében. Lásd [www.bibotarsasag.hu](http://www.bibotarsasag.hu)

<sup>20</sup> NN 28. p.

<sup>21</sup> NN 29. p.

<sup>22</sup> NN 31. p.

tikus ellenzéki pártok és csoportok tagjaitól. Különösen vonatkozik ez a sajtó és közzététel, és a nyilvános gyülekezés szabadságára.”<sup>23</sup>

Sulyok Dezső beszédében arra is kitért, hogy a jövőben az ideális a teljes és örök semlegesség volna, amely védelmet és békében élést jelentene Magyarországnak.<sup>24</sup>

Dénes István pártonkívüli képviselő is hasonlóan vélekedett. „A kormány külpolitikai tapasztalatlanságának és járatlanságának tulajdonítható az, hogy a békeszerződés felett döntő huszonegy nemzet közül egyetlenegynek a támogatását és bizalmát megnyerni nem tudta, és így az összeomlott Magyarország a párizsi béketárgyalásokon teljesen magára maradt. A kormányt terheli a felelősség azért, hogy a külügyminiszterek tanácskozására 1946. május 1-jére nem idejében és nem megfelelő diplomáciai előkészítés után küldte meg Magyarország a békejavaslatait. Az akkori külügyminisztert, Gyöngyösi Jánost határozottan súlyos mulasztás terheli azért, mert a magyar politikai és területi bizottságban Erdély kérdésének tárgyalásakor nem jelentette be, hogy Erdély kérdéséhez előszóval a Magyar Állam nevében hozzá akar szólni, és emiatt a bizottság elnöke, Sztankovics deklarálta, hogy mivel a magyar bizottság nem jelentette be, hogy Erdély kérdéséhez előszóval hozzá kíván szólni, és mert a külügyminiszter által írásban benyújtott beadványt előkészítés hiányában a huszonegy nemzet közül egy sem tette magáévá, Erdély kérdése vita nélkül, hozzászólás nélkül dőlt el, és a trianoni békeszerződés maradt érvényben. Igaz, hogy ez utóbbi és menthetetlen mulasztását a külügyminiszter jóvá akarta tenni és kérésére megengedték, hogy a román politikai és területi bizottság ülésén a magyar kiküldött felszólalhasson, de ez már vesszőfutas volt, amit bizonyít az a tény, hogy a minimálisan 22.000 négyzetkilométernyi területről a magyar delegáció 4000 négyzetkilométernyi igényre szállt le, de amit az elrontott helyzet miatt a hatalmak természetsszerűleg figyelembe nem vehettek.”<sup>25</sup>

Reicher Endre pártonkívüli honatya felszólalásában a kormány „szemére vetette”, hogy a béketárgyalásokon miért nem hivatkozott a magyar kormány arra, hogy a szomszédos államok vezetői mennyivel fasisztábbak voltak, mennyivel több zsidót pusztítottak el. Erre nagy zaj keletkezett, többen bekiabálták, hogy ezzel a fajta mentegetőzéssel még a maradék becsületét is elvesztette volna a magyar nép. Erre mások azt válaszolták, hogy ez lehetséges, de a szomszédos államok mindent megtettek, hogy bebizonyítsák Magyarország volt Németország legfőbb szövetségese, és teljes felelősséggel tartozik mindenért.<sup>26</sup>

Reicher számos példát hoz fel a magyarok mentségére, amelyeket szerinte fel kellett volna hozni a béketárgyalásokon, de nem tette a magyar kormány. Pl.: „Magyarország volt az az állam, amely a legsúlyosabb német fenyegetőzések

<sup>23</sup> NN 32–33. p.

<sup>24</sup> NN 36. p.

<sup>25</sup> NN 63. p.

<sup>26</sup> NN 77. p.

ellenére sem lőtt a légitéren áthaladó angolszász gépekre és a magyar területen leszállott angolszász pilótákat nem volt hajlandó kiszolgáltatni a németeknek.”<sup>27</sup>

Reicher a jövővel kapcsolatosan optimista: „Amerika a Marshall-segélyeken keresztül, illetve a semleges államok, elsősorban a Szovjetunió (sic!), fel nem mérhető értéket jelentő segítségekkel siettek támogatásunkra. Mintha egy új, egy szebb, egy igazibb, egy emberibb közösségi érzés felcsillanását látnám ebben.” Erre Rudas László kommunista párti képviselő gúnyosan megjegyzi: „Hogyne, az atombomba!”<sup>28</sup>

Mihályfi Ernő a külügyminiszteri teendők ellátásával ideiglenesen megbízott tájékoztatásiügyi miniszter képviselte a kormány álláspontját. Nem titkolta az aggodalmait a kisebbségi kérdések terén, a jóvátétel mértékéről, az ország gazdasági állapotáról. Hangsúlyozta, hogy ez az ártatlan nép fizet a korábbiak által elkövetett hibákért.<sup>29</sup> Ő a sokadik képviselő, aki úgy állítja be, mintha a néhány évvel korábbi eseményeket egy teljesen másik nép tette volna, pedig tisztában van vele, hogy a politikai rezsim változása nem érinti az állam azonosságát, és ilyen rövid időn belül a népesség sem cserélődik ki.

Zsedényi Béla az Ideiglenes Nemzetgyűlés egykori elnöke a békeszerződés jelentőségét Sulyok Dezsővel azonos módon ítélte meg. Röviden ismertette a szerződés rendelkezéseit, majd kritizálta Mihályfi Ernő optimizmusát. „Szükség van arra, hogy ami most ennek a békének előkészítése alkalmával nem történt meg, de megtörtént teljes precizitással a trianoni béke előkészítése alkalmával, az följegyeztessék, hiszen tudjuk, hogy a legutóbbi béke előkészítési anyagát használták fel diplomataink – amint erről értesültem – ennek a békeszerződésnek a tárgyalása alkalmával is.”<sup>30</sup>

„Ami a nagyhatalmakhoz való viszonyunkat illeti ... ez ennek a békeszerződésnek a legnagyobb tanulsága – hogy soha, de soha többé nem szabad részévé válnunk a nagyhatalmak gigászi ellentétének. Soha nem szabad csupán egyetlenegy nagyhatalmi protektor világpolitikai terveitől médiumként hipnotizáltatni magunkat, és függvényévé válnunk az ő politikájának.”<sup>31</sup>

Pozitívumként említi, hogy Magyarország köteles kiépíteni a demokratikus rendet a békeszerződés alapján. Hangsúlyozza, hogy az 1946. évi I. tc. jó kezdet, de nem elég. „Sohasem szeretném, ha erre a békeszerződésre kellene hivatkoznia valakinek is a demokratikus szabadságjogok tekintetében.”<sup>32</sup>

„...megnyugvással vehetjük a mi felelősségünk legnehezebb óráiban azt a hírt, amely valósággal, mint egy fénysugár hatolt keresztül Európa beborult egén. Ez az, hogy a Marshall-féle terv megvitatása céljából Párizsba összehívott nagyhatalmi értekezletre szóló meghívást Molotov, a Szovjetunió külügyminisztere is elfogadta. Meggyőződésem, ha a Marshall-féle terv a Szovjetunió

<sup>27</sup> NN 78. p.

<sup>28</sup> NN 82. p.

<sup>29</sup> NN 86. p.

<sup>30</sup> NN 131. p.

<sup>31</sup> NN 135. p.

<sup>32</sup> NN 138. p.



bevonásával, bekapcsolásával megvalósulhatna, akkor az egész Európa gazdasági reneszánszát jelentené, és akkor mi is terheinket lazábban, könnyebben hordozva vállunkon, vagy esetleg meg is szabadulván tőlük, beállhatnánk a jövőendő Európa munkásai közé.”<sup>33</sup> Beszédét azzal zárja, hogy abban reménykedett a békeszerződés tárgyalása komoly és méltóságteljes lesz, de a beszédek alatt alig volt jelen az ünnepélyesség, számos képviselő hiányzott. Bírálja a kormányt, mivel egy tagja sem jelent meg az üléseken, valamint két párt vezérszónoka el is állt a szőlástól (Magyar Kommunista Párt, Nemzeti Parasztpárt). Utal arra, hogy amikor 1941. április 3-án Teleki Pál öngyilkos lett, akkor a nyugati nagyhatalmak (főleg Anglia) azt ígérték, hogy a béke tárgyalásakor egy üres szék fog állni a tárgyalóasztalnál, mintegy Magyarország mentő tanújaként. Ez nem valósult meg, ezért azt kéri, hogy ezt a széket legalább az Egyesült Nemzetek Szervezetébe állítsák oda mihamarabb.<sup>34</sup>

Eckhardt Sándor a Demokrata Néppárt nevében követelte, hogy Magyarország külpolitikája a jövőben járuljon hozzá az Atlanti Kartában lefektetett alapelvek tényleges megvalósításához. Azzal kezdte beszédét, hogy hangsúlyozta, a magyar nép szemlélete a 19. sz. második felétől megváltozott, elvakult lett, ködösen látta magát, az országot, elvesztette a józan ítélőképességét. Véleménye szerint az illuzionizmus tetőpontja a bécsi döntésekkel jött el, és alig volt ember, aki látta a mámor mögött a világkatasztrófát.<sup>35</sup>

Eckhardt Sándor az Atlanti Kartától várta, hogy a határokon kívül rekedt magyarság is biztonságban élhessen,<sup>36</sup> hivatkozik a Karta 2. pontjára,<sup>37</sup> amely a népek önrendelkezési jogát tartalmazza, illetve a félelemtől és erőszaktól mentes életéről szóló 6. pontjára.<sup>38</sup>

Parragi György mértéktartóbb hangot ütött meg, figyelmeztette a kommunista pártot, hogy az ellenzékét tartsa tiszteletben, és ne próbálja kiszorítani a politikai életből.

„A magyar nép viharvert történelmében is ritkán fordult elő, hogy egy ugyanazon élő nemzedék kétszer is abba a tragikus helyzetbe kerüljön, hogy két legkatasztrofálisabb bukásának tanúja és áldozata legyen.”<sup>39</sup> Elmondja, hogy az első világháborút lezáró trianoni békeszerződést az ellenforradalom nemzetgyűlése, a párizsi békeszerződést pedig a demokrácia nemzetgyűlése ratifikálja, és egyiknek se volt más választása, mint törvénybe iktatni. „Csak a tudomásulvétel módjában van a kettő között különbség, 1920 novemberében az akkori kor tör-

<sup>33</sup> NN 142. p.

<sup>34</sup> Uo.

<sup>35</sup> NN 144. p.

<sup>36</sup> NN 146. p.

<sup>37</sup> Az Atlanti Karta hiteles angol nyelvű szövege: „Second, they desire to see no territorial changes that do not accord with the freely expressed wishes of the peoples concerned;”

<sup>38</sup> Az Atlanti Karta hiteles angol nyelvű szövege: „Sixth, after the final destruction of the Nazi tyranny, they hope to see established a peace which will afford to all nations the means of dwelling in safety within their own boundaries, and which will afford assurance that all the men in all the lands may live out their lives in freedom from fear and want;”

<sup>39</sup> NN 148. p.

ténelemírója szerint a ratifikációs ülésen a képviselők és a karzat közönsége fekete ruhában jelentek meg. Sokan sírtak, többen hangosan felzokogtak, amikor síri csendben felállt Huszár Károly a javaslat előadója. ... Teleki miniszterelnök vádindítványt tett önmaga ellen. Ezt a nemzetgyűlés elutasította. A mai béke ratifikálásánál nincsenek ilyen külsőségek, ilyen ünnepélyesség, a kormány és a nemzetgyűlés pedig elhárít minden felelősséget.<sup>40</sup>

Parragi György beszél arról, hogy ez a nemzetgyűlés más külsőleg és belsőleg is, mert nagyobb a tapasztalata, demokratikusabb, szélesebb népréteget képvisel. A ratifikáció hangulata azért sem olyan, mint 1920-ban, mert látnak reményt maguk előtt a jobb jövőre az ENSZ keretén belül. Felsorolja a 20. század addigi eseményeit, mert egy folyamat eredményeként lehet csak értelmezni a békeszerződést. Reméli, hogy ennek a békének az lesz a nagy előnye, hogy elhozza az ország számára a teljes függetlenséget és szuverenitást, de hangsúlyozza, hogy a Szovjetunióval békében kell lenni, illetve el kell nyerni a bizalmát, de mindemellett hálával tartozunk Angliának és az USA-nak is.<sup>41</sup>

Felhívja a figyelmet arra, hogy a szerződést nem csak ratifikálni kell, de be is kell tartani, és amennyiben a kormány ezt véghez viszi, akkor tényleg jobb, demokratikus jövő elé nézünk.<sup>42</sup>

Azzal zárja beszédét, hogy a magyar nép a török hódoltságot is túlélte és újra megerősödött, pedig állítólag akkor a magyarság létszáma 27 % volt a történelmi Magyarország területén.<sup>43</sup>

Pfeiffer Zoltán, figyelemmel a soron következő választásokra, már polgári ellenzéki agitációt folytatott. Történelemlényvekbe illő részletességgel taglalja a 19. és 20. századi európai és magyar eseményeket, pártok történetét, politikusok megnyilvánulásait.<sup>44</sup>

„...Kifogásolom, hogy nincs külügyminiszterünk akkor, amikor a magyar demokrácia ilyen súlyos válságba került, amikor nemzetközi vonatkozásban csökkentett értékűnek látszunk. ... Külügyminisztert csak tud prezentálni (a kormány), nincs az a kis pozíció, amelyre legalább ötven alkalmatlan ember ne érezze magát alkalmasnak, akkor nagyon csodálkozom azon, hogy ilyen történelmi pillanatban nem adunk külügyminisztert.”<sup>45</sup>

„A történelem során sok háború volt és lesz. Az az érzésünk, hogy még talán messze van a világbéke ideje. A háború természetes következménye egy nép életének, a támadó- és védőháború. A támadóháború, amikor egy nép azt érzi, hogy neki több jussa van e világban, a védekező háború, amikor úgy érzi, hogy alaptalanul igyekeznek tőle valamilyen megoldást követelni. Milyen szomorú, hogy az 1939-es háborúba nem ilyen szempontok miatt avatkoztunk be! Ez a magyarság részére sem támadó, sem védekező háború nem volt. Mi beavatkoz-

<sup>40</sup> Uo.

<sup>41</sup> NN 148–154. p.

<sup>42</sup> NN 155–156. p.

<sup>43</sup> NN 161. p.

<sup>44</sup> NN 167–175. p.

<sup>45</sup> NN 181. p.

tunk egy olyan háborúba, amelyben nekünk semmi érdekünk nem volt.”- mondta Pfeiffer Zoltán.<sup>46</sup>

A békeszerződés általános vitája ezzel lezárult a 136. ülésen, 1947. június 27-én, az elnök kimondta határozatban, hogy a Nemzetgyűlés a törvényjavaslatot a bizottság szövegezésében általánosságban a részletes tárgyalás alapjául egyhangúlag elfogadta.<sup>47</sup>

Még ugyanezen az ülésen megkezdték a törvényjavaslat részletes tárgyalását, szakaszonként haladtak. Nagy vita alakult ki a 2. szakasszal kapcsolatosan, hangsúlyozták, hogy a magyar nép nem bűnös, csak köteles a terheket viselni. Ugyanolyan jelleggel folyt tovább a vita, mint az általános tárgyalásnál, nem szűnik a „fasisztázás” és egyéb bekiabálások. Személyeskedő megjegyzések tarkítják a tárgyalást, az addig kiépített magyar demokrácia pozitívumaira és hiányosságaira utalgatnak. Újra felhozva a béke-előkészítés hibáit, a képviselők hangsúlyozták a béke igazságtalanságát. A felszólalók önmagukat és az előttük szólók kijelentéseit ismételtetik.

A részletes tárgyalás a 138. ülésen folytatódott, 1947. július 2-án, számos hozzászólás történt, de az általános vitánál elhangzottakhoz képest semmi újat nem közölnek. Tárkány Szűcs Ferenc kiskgazda képviselő kéri felszólalásában, hogy a Szovjetunióval arról kellene tárgyalni, hogy ne 8 év legyen a jóvátétel megfizetésére. Ennek alátámasztására felsorolja, hogy az ország nagyon sanyarú állapotban van, felrobbantottak minden hidat, a mezőgazdaságban alig van kenyérszállat, szerszám. Csak azt felejt el, hogy a Szovjetunió eredetileg összesen 6 évet akart adni a jóvátétel megfizetésére, és a magyar kormány alig egy évvel korábban, 1946 tavaszán érte el az időtartam 2 évvel történő felemelését. Tárkány Szűcs Ferenc felhívja a figyelmet arra, hogy olyan demokráciát kell kialakítani, amelyben az emberek boldogulni tudnak, mert különben a tömeges külföldre vándorlás megint előállhat, mint a 19. és 20. század fordulóján.<sup>48</sup>

A részletes vita július 2-án 11 óra 41 perckor lezárul, a Nemzetgyűlés a törvényjavaslatot elfogadta és július 16-án becikkelyezte a következő címmel: 1947. évi XVIII. törvény a Párizsban 1947. évi február hó 10. napján kelt békeszerződés becikkelyezése tárgyában.

A békeszerződés 1947. szeptember 15-én lépett hatályba, miután azt ratifikálták a szövetséges nagyhatalmak, és az okmányokat letétbe helyezték a Szovjetunió kormányánál.<sup>49</sup> Ezzel a fegyverszüneti megállapodás előírásai érvényüket veszítették. A békeszerződés eredeti nyelve az orosz és az angol volt, a Magyar Törvénytár a hivatalos magyar fordítást közölte 1947. július 25-én.

<sup>46</sup> NN 180. p.

<sup>47</sup> NN 185. p.

<sup>48</sup> NN 324–325. p.

<sup>49</sup> A szovjet diplomáciának sikerült a ratifikációt és a letétbe helyezést kitolnia szeptember közepéig, így a béke életbe lépése már egy megváltozott belpolitikai helyzetű Magyarországon ment végbe. Az augusztus 31-ére előrehozott országgyűlési választásokon, az ún. „kékcédulás választáson” a Magyar Kommunista Párt szerezte meg a legtöbb szavazatot, és később megtörtént a teljes hatalomátvétel is.

*A békeszerződés társadalmi megítélése*

A béketárgyalásokhoz Magyarország közvéleménye nagy reménységet fűzött, mindenekelőtt azt, hogy ha nem is változtatja meg a trianoni békeszerződés összes cikkelyét, de legalább annak a legigazságtalanabb rendelkezéseit igen. Ezen kívül a szovjet hadsereg teljes kivonulását és az állam szuverenitását várta mindenki.<sup>50</sup>

Az akkori jogtudósok közül többen ragadtak tollat a helyzet elemzése céljából, így például Szekfű Gyula az Új Magyarország című hetilapban 1946. október 22-én jelentett meg egy cikket A béketárgyalásról címmel. A párizsi békeküldöttség tagjaként, illetve moszkvai magyar követként reálisan látta az akkori külpolitikai helyzetet és cikkében kijelenti, hogy a magyar közvélemény olyat vár, ami teljességgel idegen a döntéshozóktól, azt, hogy erkölcsi elveket és az igazságot alkalmazzák a döntésnél. Ez azonban korábban sem volt jellemző egy békekötéskor sem, így most sem várható, mert a döntéseket csak a döntő államok érdekei befolyásolják. Ráadásul a nagyhatalmak már rég eldöntötték a kérdéseket, mire a békekonferencia megkezdődött. Hangsúlyozta, hogy a Hitler melletti elkötelezettség megsemmisítette az előtte 20 éven át tett erőfeszítéseket, hogy felhívják a világ figyelmét a trianoni béke igazságtalanságára. Kimondja, hogy az a magyarországi vélemény is hibás, hogy itt csak mi vagyunk vesztesek, mert Csehszlovákia, Lengyelország és Románia is veszített területeket, noha őket kompenzálták máshonnan elvett területtel.<sup>51</sup> Hangsúlyozza, hogy a kis nemzeteknek a túlélésük érdekében alkalmazkodniuk kell a nagyokhoz, ezt mindenekelőtt úgy érti, hogy a Szovjetunióhoz szükséges alkalmazkodnunk.<sup>52</sup>

Bibó István 1946 októberben a Válasz című havilapban tett közzé tanulmányt A békeszerződés és a magyar demokrácia címmel. Az volt a meggyőződése, hogy feltétlenül el kell kerülni azt, hogy olyan atmoszféra alakuljon ki, amelyben a békeszerződés igazságtalanságai által okozott csalódás és keserűség veszélyeztetheti a magyar demokrácia és szabadság perspektíváját. Ezért szigorúan el kell választani a békeszerződés igazságtalanságait és a magyar demokrácia kérdését. Szerinte a békekonferencián Magyarország azért nem játszhatott komoly szerepet, mert az államfő és a hadsereg a döntő pillanatokban nem tudott helytállni. Emiatt Magyarország 1944-ben elvesztette politikai súlyát a szövetségesek előtt, és ezt a háború vége után sem sikerült helyreállítani. Viszont nem csak a magyarok a felelősek ezért, hanem a szövetségesek közötti bizalmi válság, érdekszférák kialakítása is eredményezte ezt a szerződést. Bibó

<sup>50</sup> DÉNES IVÁN ZOLTÁN: Egy igazságtalanság két értelmezése. *Magyar Tudomány*, 2003/6, 738. p.

<sup>51</sup> Csehszlovákia elvesztette Kárpátalját, Lengyelország a keleti területeit, Románia Besszarábiát, Bukovinát és Moldva nagy részét.

<sup>52</sup> SZEKFÜ GYULA: A béketárgyalásról. *Új Magyarország*, 1946. október 22.

határozott álláspontja volt, hogy félre kell tenni minden revíziós törekvést, mert a határokon kívül rekedt magyarság életét csak csöndes és békés úton tudjuk segíteni.<sup>53</sup>

A békekonferenciáról a legrészletesebben az Új Magyarország című hetilap tudósított, amelyben cikksorozat jelent meg Szabó Zoltán, a Külügyminisztérium párizsi sajtóattaséja tollából Nyugati Levelek címmel. Arról számolt be, hogy Párizsban mérsékelt az érdeklődés a konferencia iránt, a Luxembourg-kert vasrácsa körül kisebb bámészkodó tömeg, de igazából közöny jellemzi a nyugati államok polgárainak hozzáállását, leszámítva a német rendezés kérdését. „Látnivaló, hogy az igazságosság szellemét a háborúpusztította népek akarják szenvedéseik mértéke és szemlélete szerint érvényesíteni. A türelem szellemét a távoli, háborútól nem sújtott országok népei. Különös és talán jóslatszerű jelenség: a könyörtelen igazságtétel inkább ószövetségi és keleti elveinek hangoztatása a harctérre vált európai földről kap szószólókat. A keresztény és humanista európai türelem szavait pedig távoli tengereken túli ifjú népek alkalmazzák.”<sup>54</sup>

„Az európai kis népek a háború sérelmeiben keresik a béke feltételeinek forrását. Míg a tengerentúliak csökönyösen hangoztatnak olyasmit, hogy e feltételeket a jövő szükségleteinek kell megszabniuk.”<sup>55</sup>

Szabó Zoltán tisztán látta, hogy a konferencia előtt a kudarc két lehetősége áll, vagy az ellentétek szabad kiélesedése folytán nem jutnak megállapodásra, vagy a siker érdekében megoldatlanul megoldottnak jelentik ki az európai problémákat. Ebben az esetben a megoldatlan problémák megmerevedése kudarcba viheti az európai stabilizációt. Viszont meghökkentőnek tartotta, hogy a tárgyalásoktól teljesen távol maradtak az európai ideák és erkölcsi ideálok. Az erkölcsi megfontolások még képmutatás formájában sem jelennek meg.<sup>56</sup>

Szabó Zoltán úgy sejtette, hogy Magyarország hangjára azért nem kíváncsiak a békekonferencián, mert egy nagyhatalom sem áll mögötte.<sup>57</sup>

### Befejezés

A magyar béke-előkészítés legfőbb illúziójának az bizonyult, hogy minden politikai számításukat a Vörös Hadsereg közelinek vélt visszavonására alapozták. A másik tévedést a szövetséges hatalmak deklarációi alapján a népek önrendelkezési jogához és az etnikai határok megvonásához fűzött várakozás jelentette. Magyarországon a Külügyminiszterek Tanácsának párizsi állásfoglalásáig

<sup>53</sup> BIBÓ ISTVÁN: A békeszerződés és a magyar demokrácia. *Válasz*, VI. évf. 1. sz., 1946. október, 43–59. p.

<sup>54</sup> SZABÓ ZOLTÁN: Nyugati levelek (Tudósítás a párizsi béketárgyalásról). Eredeti in *Új Magyarország*, Budapest, 1946, Utánnnyomás Kenedi János előljáró szavaival, ABC Független Kiadó, Budapest, 1985, III. levél, Egy a világ, 53. p.

<sup>55</sup> Uo.

<sup>56</sup> Uo. IV. levél, Közöny és harci kedv, 62. p.

<sup>57</sup> Uo.

(1946. május 7.) éltek bizonyos – hamis – remények a szovjet magatartással kapcsolatban. A magyar kormány azt remélte, hogy a Szovjetunió a magyar-román területi rendezés, valamint a szlovákiai magyarság kisebbségi jogainak védelme ügyében mellénk áll. Ez a nagyhatalom viszont 1946 tavaszáig Magyarország és a szomszédai viszáljának feloldására a kétoldali megegyezést ajánlotta, később pedig nyíltan a román és a csehszlovák álláspontot támogatta. 1946 májusáig a magyar béke-előkészítés a Külügyminiszterek Tanácsának tárgyalásaival párhuzamosan, de azoktól teljesen függetlenül haladt. Csak a párizsi ülészakon értette meg a magyar kormány, hogy a legyőzöttek nézeteinek ismertetésére, az érdekeik figyelembe vételére nem adnak lehetőséget. Magyarország, mint legyőzött állam nem tudta befolyásolni a Három Nagynak a magyar békeszerződésre vonatkozó döntéseit. Ugyan számos bírálattal érte a magyar delegáció és a külügyminisztérium felkészültségét, diplomáciáját, igazán mégsem ezen múlt, hogy a feltételek javítását nem lehetett elérni.<sup>58</sup>

A párizsi békeszerződés a mai napig hatályos nemzetközi szerződés, amely immár 60 éve határozza meg Magyarország határait és kötelezi az emberi jogok és alapvető szabadságok megtartására. Tiltja a fasiszta jellegű szervezetek létrehozását, működését és nem engedi a revizionista vagy az Egyesült Nemzetekkel szemben ellenséges propagandát. A szerződés kimondja a szabad hajózás jogát a Dunán.

A nemzetgyűlési képviselők nagy reménysége, a csatlakozás az Egyesült Nemzetek Szervezetéhez csak 1955-ben valósult meg, és az addigra kialakult belpolitikai helyzeten nem változtatott. A tagfelvétel következményeként a békeszerződés katonai rendelkezései hatályukat veszítették.

A Párizsi Békeszerződés gazdasági rendelkezései kötelezik a Magyar Államot a faji származás, vallás, politikai okok miatt életüktől, szabadságuktól és/vagy vagyonuktól megfosztott személyek kárpótlására, amelyet az Országgyűlés jelentős késéssel nagyrészt teljesített is (1992. évi XXXII. törvény az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról). Az Alkotmánybíróság 37/1996. (IX. 4.) AB határozatában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányvétséget állapított meg: „alkotmányellenes helyzet állott elő azáltal, hogy Magyarország nem tett eleget az 1947. évi XVIII. törvénnyel becikkelyezett Párizsi Békeszerződés 29. cikkének 3. pontjában foglaltaknak. A 29. cikk 3. pontja kimondja: A magyar kormány kötelezi magát, hogy azokat a magyar állampolgárokat, akiknek javait e cikk értelmében elvették és nem adták vissza, kártalanítani fogja.” Az Országgyűlés a mai napig nem szüntette meg az alkotmányellenes állapotot.

Annak ellenére, hogy a békeszerződés a második világháborút volt hivatott lezárni, számos vonatkozásban új feladatokat jelölt ki Magyarország számára, és a mai napig a magyar jogrend szerves részét képezi.

<sup>58</sup> FÜLÖP MIHÁLY: i. m. 210–213. p.

ANIKÓ SZALAI

DEBATES OF THE NATIONAL ASSEMBLY IN HUNGARY ON  
RATIFICATION OF THE 1947 PEACE TREATY OF PARIS

(Summary)

In a few months time we will commemorate the 60<sup>th</sup> anniversary of the signing of the 1947 Peace Treaty of Paris, which ended World War II. This peace was reached as the result of the negotiations of the major powers and their allies, which could not be influenced by the post-war Hungarian diplomacy. The events and international relations of many decades, even perhaps centuries had led to this peace treaty, in which the principle of “vae victis” again came across.

World War II was not followed by a comprehensive settlement, such as the Peace Conference of Versailles, the conditions were defined on the London, Moscow, Paris, New York sessions of the Council of Foreign Ministers. The participating states of the peace settlement were lined up in a hierarchy: the “judges” (United States of America, Great Britain, Soviet Union, later also France), the “witnesses” (smaller allied countries) and the “accused”, who had no word.

As the result of the one-and-a-half-year long negotiations the peace treaties were signed on February 10, 1947 by the parties concerned.

In Hungary the bill approved by the foreign affairs committee was proposed for ratification to the National Assembly by Béla Padányi Gulyás on June 24, 1947. The debate was carried on five meetings in one week, characteristic of it was, that every speaker searched for those who had been responsible for the injustice of the peace treaty. They emphasize that they absolutely define themselves from the previous regime. In spite of that, continuous quarrel and shouting occurs between the members of the Communist Party and the Liberty Party on which party's members showed greater resistance against fascism and the Germans during the war. They make personal remarks, elevation of spirits and solemnity is totally missing from the meeting. The second reading of the bill was finished on July 2<sup>nd</sup>, the National Assembly has accepted it and on July 16<sup>th</sup> they enacted it with the following title: Act XVIII of 1947 on ratification of the Peace Treaty of Paris dated February 10, 1947.

Analysis of the situation was published by several of the then jurists, such as Gyula Szekfű with the title “About the Peace Conference”, István Bibó “The Peace Treaty and Hungarian Democracy”. The New Hungary weekly gave the most detailed report on the peace conference, titled “Western Letters”, a series of articles published from the pen of Zoltán Szabó, the press attaché of the Foreign Ministry in Paris.





VÁRADI SZILVIA

## A Páneurópa-mozgalom és hatása Magyarországon

### Bevezetés

A 14. századtól napjainkig tanulmányok, és tervezetek sokasága tanúsítja, hogy az európaiakat régóta foglalkoztatta az államok és a népek együttműködésének lehetősége. Az európai egység gondolat szorgalmazói elsősorban a béketeremtésnek és a hatalom humanizálásának módjait kutatták. Európa és a világ békés jövőjét a konföderatív, valamint a föderatív demokratikus jogállami fejlődés irányában látták.

Közülük is kiemelendő *Rotterdami Erasmus*,<sup>1</sup> aki „A béke siráma...” című, 1515-ben közzétett művében a háború és az európai államok stabilitásának kérdéskörét boncolgatta. Arra jutott, hogy az európai fejedelmek széthúzása Európát veszélybe sodorhatja, megoldás csak valamiféle összefogás lehetne.<sup>2</sup>

*Jean-Louis Vives*,<sup>3</sup> a török hódítások fénykorában élő keresztény gondolkodó szintén a háborúk megfékezésének jogi kereteit kutatta. Arra a következtetésre jutott, hogy az összeurópai béke egy államok feletti politikai integráció keretében érhető el, amelyben az uralkodók és tanácsadók a béke ügyének fontosságát felismerik.<sup>4</sup>

*Maximilien de Béthune duc de Sully*<sup>5</sup> olyan európai konföderációt képzelt el, amelyben 15 állam működött volna együtt. A terv magában foglalja IV. Henrik saját megjegyzéseit is. Ennek értelmében a Habsburgok európai befolyásának csökkentésével jöhetne létre egy olyan egyensúlyi politika, amely mellett megvalósulhatna egy királyságok feletti integráció.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Németsalföldi író, a humanizmus egyik legjelentősebb alakja (1469–1536).

<sup>2</sup> J. Nagy László – Kövér Lajos (szerk.): *Az európai egységeszme dokumentumai a XVI. századtól 1945-ig*. Gradus ad Parnassum Könyvkiadó, Szeged, 2000, 9. p.

<sup>3</sup> Neves spanyol humanista, Párizsban filozófiai tanulmányokat végzett, *Erasmus* mester segítségével tökéletesítette görög és latin tudását (1492–1520).

<sup>4</sup> J. Nagy L. – Kövér L. (szerk.): i. m. 12. p.

<sup>5</sup> A XVI–XVII. század francia politikai élet meghatározó személyisége, IV. Henrik ifjúkori barátja, bizalmasa (1560–1641).

<sup>6</sup> J. Nagy L. – Kövér L. (szerk.): i. m. 14. p.

*Emeric de la Croix*<sup>7</sup> optimista volt, és azt remélte, hogy az emberiség már megbizonyosodott mindenféle háború értelmetlenségéről. Hosszú távon a gazdasági kapcsolatok kiteljesedése nyomán megszületendő európai együttműködésben látta a fejlődés titkát.<sup>8</sup>

*Jan Amos Comenius*,<sup>9</sup> *Wiliam Penn*,<sup>10</sup> valamint *Abbé de Saint-Pierre*<sup>11</sup> szintén egy magasabb integrációt tartottak lehetséges megoldásnak a háborúk elkerüléséhez. Ehhez a véleményhez *Voltaire*,<sup>12</sup> a kozmopolita francia regényíró, filozófus is csatlakozott. *Montesquieu* XIV. Lajos uralkodását elemezve jutott el a felismerésig, hogy „egyetlen nép uralma a többi felett erkölcsi lehetetlenség”.<sup>13</sup>

*Immanuel Kant*<sup>14</sup> az örök béke eszményi állapotának feltételrendszerét vizsgálta. *Guiseppa Mazzini*<sup>15</sup> az olasz egységen túl egy nagyobb európai egység létrehozásán fáradozott. *Victor Hugo* nevét kell még megemlíteni az egység-gondolatok képviselői között, hogy a kép teljes legyen. Ő vezette be a köztudatba az „Európai Egyesült Államok” kifejezést is, amellyel az óceánon túli föderációhoz való hasonlatosságot szeretne volna hangsúlyozni.<sup>16</sup>

#### *Egység gondolat az 1920-as években, Coudenhove – Kalergi és a Páneurópai Unió*

Az első világháború után járunk – az 1920-as években –, amikor a világgazdaságban az Amerikai Egyesült Államok fajsúlya nőtt meg, ezzel szemben Európáé csökkent. A reményvesztés, elkeseredettség, a megoldatlanságok egymásra halmozódása a háborús és a háborút követő évek egyik meghatározó jellegzetessége volt a társadalom, a politika és a gazdaság terén. Ebből a válságos helyzetből kiutat keresők szerint az egyik lehetséges megoldás az európai államok összefogása. Akik az európai integráció ötletét támogatták, erősen bírálták a versailles-i békerendszer megoldásait. A Népszövetség békepárti tagjai a gazdaság, a kereskedelem és az ipar területén együttműködést szorgalmaztak.

<sup>7</sup> Elsősorban mint római szerzők fordítójaként, valamint az „Új Cynée, avagy értekezés az egyetemes béke megteremtésének lehetőségeiről és módzatairól” című dolgozat szerzőjeként vált ismertté (1590-?).

<sup>8</sup> J. Nagy L. – Kövér L. (szerk.): i. m. 21. p.

<sup>9</sup> Cseh író, pedagógus (1592–1670).

<sup>10</sup> Híres tervezete az európai béke jelenéről és jövőjéről 1696-ban jelent meg (1644–1718).

<sup>11</sup> A korai francia felvilágosodás egyik jelentős alakja, az „Örökbéke-tervezet” írója (1658–1743).

<sup>12</sup> 1764-ben készült el „Filozófiai ábécé” című műve (1694–1778).

<sup>13</sup> J. Nagy L. – Kövér L. (szerk.): i. m. 52. p.

<sup>14</sup> Német filozófus és esztéta (1724–1804).

<sup>15</sup> A carbonari mozgalom tagja, aki az egységes Olaszországért küzdött, az „Ifjú Európa Mozgalom” alapítója. (1805–1872).

<sup>16</sup> Kende Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika*. Osiris – Századvég Kiadó, Budapest, 1995, 20. p.

Európa súlyos gazdasági helyzete, a béke és a biztonság iránti vágy, a Népszövetség túlbecsülése, az amerikai gazdasági hatalom és a szovjet ideológiai befolyástól való félelem volt ezen időszak meghatározó érzülete, valamint az a tudat, hogy Európa népei kulturális és szellemi tekintetben számos közös vonással rendelkeznek.

Mindez a közép-kelet-európai országokat is kettős kihívás elé állította. Közben az új nemzeti keretek támasztotta belső átalakulási igények hosszabb távú feladatai jelentettek nehezen átgörheto akadályt, egyidejűleg, ugyanazzal a lendülettel egy még magasabb, még nehezebb világ gazdasági akadály átgörhetatlannak tűnő fala is előttük állt.<sup>17</sup>

Ennek felismerésében a nemzetközi gondolkodásmódban jártas értelmiségiek jártak elöl, ők Európa államainak politikai és gazdasági integrációját sürgették.

Ezek a gondolatok elsősorban Németországban, Ausztriában és Franciaországban hatottak.<sup>18</sup> Leglátványosabban az osztrák *Richard Nicolaus Coudenhove-Kalergi* gróf föderációs aktivitása bontakozott ki.

### *Richard Nicolaus Coudenhove-Kalergi gróf (1894 – 1972)*

Tokióban született, németalföldi apa és japán származású anya gyermekeként. Az Osztrák–Magyar Monarchiában nevelkedett. Ezt követően csehszlovák állampolgár lett (a Saint Germain-i béke eredményeként). Tanulmányait a sokféle nemzetiséget tömörítő Theresianumban végezte, így érthető, hogy a kozmopolita élet számára természetes volt.

Eszméinek kialakításához az indítást az adta, hogy a Monarchia föderalista átalakítását célzó törekvések kudarcra után a közép-európai kis nemzetállamok és a nagyhatalmak közötti egészséges hatalmi viszonyt csak egy egész Európa területére kiterjedő föderalista szövetségi politika megvalósulása esetén tudta elképzelni.

Kalergi gróf tehát igazi európai szellemiségű arisztokrata volt, aki az európai föderalizmus történetének egyik legnagyobb gondolkodójává vált. Munkássága hatással volt a két világháború között, a második világháború alatt és azt követően is, így alapvető fontosságú az Európa Tanács létrejötte szempontjából, valamint az európai integrációs politika kibontakozásában a második világháború után.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Ilyen értelemben lásd BEREND T. IVÁN: *Válságos évtizedek*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1982, 243. p.

<sup>18</sup> A francia költő és filozófus de Rochelle – 1922, a francia újságíró és politikus Caillaux – 1922, a német Heile és Neumann – 1922, (az általa alapított *Die Hilfe* című folyóiratban jelentette meg ezzel kapcsolatban tanulmányokat, valamint ő használta legtöbbször az „Európai Egyesült Államok” kifejezést) Baerwald pszichológus – 1923, Malynski gróf – 1922.

<sup>19</sup> BÓKA ÉVA: *Az európai egység gondolat fejlődéstörténete*. Napvilág Kiadó, Budapest, 2001, 161. p.

Kalergi személyének és munkásságának megítélése meglehetősen vegyes képet mutat. Egyesek szerint túl lelkes idealista, szuggesztív személyiség. Mivel tevékenysége a mozgalomhoz kötődik, nézeteit is ennek keretében fejtette ki, gyakran alkalmazva propagandisztikus eszközöket.<sup>20</sup>

### *A Páneurópa-terv lényege*

1923-ban jelent meg a *Paneuropa* című könyv,<sup>21</sup> amelyben Kalergi a nézeteit közzétette. 1924-ben *Paneuropa* címmel újságot is indítottak, amely a mozgalom<sup>22</sup> hivatalos orgánumává nőtte ki magát, valamint saját könyvkiadó is segítette munkájukat.

A terv sarkalatos pontja: a régi kontinens megújulásának záloga, ha a konszolidáció során politikai és gazdasági regionális föderációvá alakul. Mindezt a Népszövetség keretein belül tudta elképzelni.<sup>23</sup>

A nemzeti mozgalmak diadala után elkerülhetetlen I. Világháborút az európaiak polgárháborújának tekintette, amely alapvetően Németország és Oroszország küzdelme volt a Habsburg Monarchia örökségeért. Az ezt követő politikai helyzetben nem volt lehetséges egy közép-európai föderáció. A Habsburg Birodalom összeomlása után létrejövő új nemzetállamok pontosan a történelmileg kialakult kohézió ellen hatottak. Véleménye szerint a virágzó nacionalizmus az egyik fő oka, hogy az első világháború alatti és utáni integrációs törekvések akkor nem tudtak konkrét testet ölteni.

Az egyetlen olyan tartós együttműködés, amely ebben az időszakban fent tudott maradni, az 1920–21-ben létrejött, Csehszlovákiát, Romániát és Jugoszláviát felölelő katonai és politikai szövetség volt (kisantant), amelyet a magyar revizionista törekvések miatti félelem kapcsolt össze.

Az első világháború utáni helyzetet mérlegelve a Páneurópa-mozgalom a közép-európai egység helyett az európai integrációért állt ki.

Kalergi véleménye szerint nagyon fontos az európai népek összefogása, mivel ellenkező esetben a nemzetközi intrikák és viszályok ütközéspontjában találja magát Európa. Ezért a demokratikus és föderalista Európa elérését tűzte ki célul.

<sup>20</sup> Heater szerint „munkásságát az európai unió létrehozásának szentelte”, Brugmans úgy látta, mozgalma „az európai egység létrehozása érdekében az egyik leglátványosabb jelenség”.

<sup>21</sup> RICHARD COUDENHOVE-KALERGI: *Paneuropa*. Paneuropa-Verlag, Wien-Leipzig, 1926.

<sup>22</sup> A mozgalom szimbóluma: a „napkereszt”: vörös kereszt sárga napban. Mottója: „Szükségben egyetértés, kétségben szabadság, mindenekelőtt tevékeny szeretet” (Szent Augustinus nyomán).

<sup>23</sup> Mivel Kalergi a háborús veszély elhárításának módjait keresve jutott el Páneurópa gondolatáig, így érthető, hogy a mozgalmat erősen áthatotta a pacifizmus.

A megvalósítandó Páneurópai Unió elé példaként a Pánamerikai Uniót állította, ebben a Nobel-békedíjas amerikai békeharcos Alfred H. Fried *Pan-America* című könyve hatott rá inspirálóan.<sup>24</sup>

Az általa vázolt pánamerikai együttműködésből levezethető Páneurópa új fogalma, amely szerinte találóbb az „Európai Egyesült Államok”-nál. Megvalósulásától leginkább egy újabb világháború kitörésének megakadályozását, gazdasági szempontból egy vámhatárok nélküli nagy európai piac létrejöttét remélte.

Kalergi szerint Európát mind kívülről, mind belülről veszély fenyegeti.

Kívülről a két nagyhatalom – Oroszország és az expanzív politikát folytató USA. A belső fenyegető tényező a nacionalizmus, amely területi széttagolódást, illetve etnikai konfliktusokat eredményez. Ezek a tényezők újabb háborúba fogják kergetni Európát, amelyből az egyetlen kiút az európai integráció. A kitűzött cél – az európai államok egyesülése – eléréséhez először a fennálló határok kölcsönös garanciáját kell elérni, valamint biztonsági szerződést Oroszországgal szemben, majd a vámunió létrehozását és végül az „Európai Egyesült Államok”-at az USA példáján.<sup>25</sup>

Páneurópa határainak megvonásakor a „Kis-Európa” fogalommal machinált. Ebben nem tartott fent helyet Oroszország és Nagy-Britannia számára. Megítélése szerint ezek az országok „kinőtték” Európát és elszakadtak a kontinens politikájától.<sup>26</sup> Hangsúlyozta, Páneurópa nem irányul ellenük. Békés szomszédi viszonyt kell ezekkel az országokkal is kiépíteni – esetlegesen a gazdasági kapcsolatok fenntartása mellett.<sup>27</sup>

Egyes vélemények szerint koncepciójának gyenge pontja, hogy nem számolt Oroszország európai jelenlétével, sőt annak kiszorulására apellált – ez összefüggött azzal, hogy ekkor még nem ismerték fel Oroszország nagyhatalmi státusának formálódását.<sup>28</sup>

Négy lépcsőt határozott meg Páneurópa létrehozásának folyamatában: Először a Páneurópai konferencia összehívása a 26 európai ország részvételével – itt az európai integráció szükségességének bebizonyítása, majd az európai államok megegyeznek abban, hogy a közöttük fellépő vitákat a jövőben nem-

---

<sup>24</sup> BÓKA É.: i. m. 163. p.

<sup>25</sup> Világhatalomnak Amerikát, a Brit Birodalmat, Oroszországot, Kelet Ázsiát és Európát tekintette, véleménye szerint ezek körül fognak csoportosulni jövőben a világ országai.

<sup>26</sup> NÉMETH ISTVÁN: *Európa-tervek 1300–1945. Visszapillantás a jövőbe*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2001, 199–205. p.

<sup>27</sup> A megoldás indoka, hogy a történelemben folyamatos törekvés figyelhető meg orosz részről az Európa feletti hegemonia megszerzésére, Anglia pedig, inkább ellenezte az európai egyesülési terveket – ez a későbbi Briand-terv fogadtatásából megállapítható. A későbbiekben nyitva hagyta az említett két ország csatlakozásának lehetőségét az európai egyesüléshez, de a következő években mégis Oroszország kirekesztése felé hajlott.

<sup>28</sup> SZÉKELY GÁBOR: *Béke és Háború. A nemzetközi békeszervezetek története*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1998, 102. p.

zetközi döntőbíráskodás útján rendezik, harmadikként a vámunió, ezt követően a föderalista alkotmány elfogadása.

Kihívásként jelentkezett a nemzeti problémák megoldásának kérdése. Kalergi szerint konfliktusmentesen megoldhatóak az egyesült Európán belül a területi viták és határrevíziók. Kulcsfontosságú szerepet szánt ebben a kisebbségvédelemnek, amelynek a tolerancia elvén kell alapulnia, valamint általános és mindenkire nézve kötelező érvényűnek kell lennie.

A páneurópai szolidaritás elvének kialakulását szorgalmazta, valamint az európai identitástudat kifejlesztését. Mindez a nemzeti érzést megkoronázná, kiegészítené. Az európai partikularizmust, a nacionalizmust, az előítéleteket, tehát a széthúzó erőket így lehetne csak leküzdeni véleménye szerint.<sup>29</sup>

A program értelmében Közép-Európa Páneurópa szerves része. Mind a nyugati, mind a közép európai problémákat igyekezett megérteni, azokat közös nevezőre hozni. Meglátása szerint a felbomlott Monarchia területén keletkező államok fontos szerepet játszanak, mivel az önrendelkezés lehetőségét elnyerő népek demokratikus jogállamot építhetnek maguknak. Ennek révén Európa népei végre egységes arculatot mutathatnak, tehát megszülethet a szabad népek páneurópai föderációja.<sup>30</sup>

Kalergi szerint a nemzetállami nacionalizmust éppen a páneurópai közösségi érzés kialakításával lehetne leküzdeni. Ugyanakkor fontosnak tartotta, hogy pontosan tisztázzák a nemzet fogalmát, így elosztatva a hozzá fűződő téveszméket. Az Európában élőknek meg kell tanulniuk, hogy a nemzet és az állam egymástól szétválasztható.<sup>31</sup>

Az eddigiekből kitűnik, hogy Kalergi bírálja és ellenzi a nemzetállam politikát és kultúrát egyesítő tulajdonságát, mert ez a nacionalizmus forrása. Európa társadalomfejlődésének igazi útja a föderatív államszervezési hagyományok folytatása, így érvényesülhet a szabad társulás elve. A közös demokratikus jogállami normák mentén szerveződő nemzetek a népek szabad kulturális társulásai lesznek, az európai föderáció pedig egység a sokféleségben.

Az Európai Egyesült Államok – amely a folyamat következményeképp létrejönne – a népek szabad társulása lesz, amelyben minden állampolgár kettős

<sup>29</sup> J. Nagy László – Kövér Lajos (szerk.): i. m. 129. p.

<sup>30</sup> Véleménye szerint nemzeti egységeket kellett volna létrehozni ebben a régióban, nem nacionalista nemzetállamokat.

<sup>31</sup> Gondolatmenete abból indul ki, hogy az államot alkotó nemzeti közösségek kulturálisan igen sokfélék lehetnek. Mégis, ha az államot alkotó népek mindegyike ugyanazon demokratikus jogállami normák alapján álló autonóm politikai és kulturális közösséggé válik, akkor e különbségek politikai jelentősége lecsökken. Marad viszont a kulturális különbség, amely inkább színesíti az emberek mindennapjait és nem használható fel a politika által az emberek közötti konfliktusok keltésére. A folyamat során a nemzet és állam fokozatosan szétválik, a nemzetek felettségét képviselő föderáció így egyre erősebben fog érvényesülni, mindez Páneurópát erősíti.

identitástudattal és legalább két nyelv ismeretével fog bírni.<sup>32</sup> Ez szerinte a jövőbeli európai identitástudat sikerének kulcsa.

Páneurópát a Népszövetségen<sup>33</sup> belüli, autonóm regionális szövetséggként képzelte el, amely belpolitikailag szuverén.<sup>34</sup> A fent említettek mellett katalizátor szerepet<sup>35</sup> is szánt a Páneurópai Uniónak a nagyhatalmi viszonyok új alapokon történő átszervezésében úgy, hogy miközben a kedvezőtlen tendenciákat visszaszorítja, ötödik világhatalmi tényezőként beilleszkedik az új világhatalom struktúrájába.

Élesen bírálta a Népszövetség megoldásait. Komoly ellentmondás szerinte, hogy párhuzamosan foglalkoznak a világ és Európa ügyeivel. Ez utóbbit csak egy Páneurópai Unió intézheti az egyébként a világot átfogó Népszövetség tagjaként. Szerinte Európa önállóságára nézve veszélyt hordoz, hogy nem európai államok is beleszólhattak az Európát érintő kérdésekbe. Mivel az európaiaknak maguknak kell intézniük a saját ügyeiket, ezért a Monroe-elv mintájára meghirdette az „Az Európa az európaiaké” (Europa den Europäern) programot. Ez mintegy Európa védelmi és függetlenségi harca a Népszövetségen belül.<sup>36</sup>

Kalergi mindezek alapján felvetette a Népszövetség megreformálásának gondolatát. Meglátása szerint autonóm regionális államcsoportokat<sup>37</sup> kell kialakítani. Ezek az államcsoportok<sup>38</sup> majd saját föderációra lépnek egymással, sőt Szovjet-Oroszország és az USA is a Népszövetség tagja lehetne ilyen módon. A világszövetség 5 népcsoportból állna: pánamerikai, páneurópai, brit, orosz és mongol (kínai és japán).

A Páneurópai Unióban a tagállamokat delegátusaik képviselnék, a regionális államcsoportokat a Népszövetségi Tanácsban választott képviselők. A Világszövetségi Tanács székhelye Washington, míg Páneurópa székhelye Genf lehetne.

<sup>32</sup> Egyfelől a saját közösségéhez kapcsoló identitástudata és nyelve, másfelől az európai identitástudat a közös európai kommunikációs nyelvvel, amely az angol.

<sup>33</sup> A világszervezet hivatalos francia neve „Société des Nations” volt, angolul „League of Nations”, aminek a pontos magyar megfelelője „Nemzetek Szövetsége” lenne. A korabeli magyar szakirodalomban és sajtóban azonban – minden bizonnyal a német nyelvterületen meghonosodott „Völkerbund” hatására – inkább a „Népszövetség” variáns vált uralkodóvá, a „Nemzetek Szövetsége” változatot ritkán alkalmazták. Tanulmányomban én is a „Népszövetség” elnevezést használok.

<sup>34</sup> BÓKA É.: i. m. 167. p.

<sup>35</sup> NÉMETH I.: i. m. 202. p.

<sup>36</sup> J. Nagy L. – Kövér L. (szerk.): i. m. 122. p.

<sup>37</sup> A népcsoportok szuverének lennének a belső ügyeik intézésében. A Népszövetség csak a regionális államcsoportok közös ügyeivel foglalkozna. Így interkontinentális egyensúly is elérhető. A Népszövetség égisze alatt működő nemzetközi döntőbíró és leszerelési politika békét teremtené.

<sup>38</sup> Biztonsági elképzelése lokális és interkontinentális háborúkat különböztetett meg. A politikai kontinensek belső konfliktusaitól Páneurópának távol kell maradnia. Az interkontinentális béke alapjául a kontinensek közötti szerződés szolgálhatna, amely bűncselekménynek nyilvánítaná a közöttük való háborút.

Kalergi Wilsont is bírálta: politikai hibaként rótta fel a genfi központú Népszövetség létrehozását az európai szövetségi állam helyett. Wilson szerint nem hagyta érvényesülni a föderáció politikájának klasszikus és természetes demokratikus folyamatát. Véleménye szerint a valódi együttműködés csak a legkisebb sejtektől kiindulva jöhet létre, így a család, a nemzet, a nemzetek szövetsége hozhatja létre az államcsoportok közötti együttműködést. Ezt nem lehet megkezelni felülről mesterségesen létrehozott szervekkel, mert csak zavarok keletkeznek.

### *A Páneurópa-mozgalom*

Kalergi tehát már 1921-től a Páneurópa-program érdekében tevékenykedett, amelynek eredményeként 1924-ben létrehozták a Páneurópai Uniót.<sup>39</sup> 1926. októberében tartotta első nemzetközi konferenciáját Bécsben. Ezen a kongresszuson több mint kétezer európai politikus vett részt.<sup>40</sup>

A bécsi kongresszus erőteljesen befolyásolta az európai közvéleményt. A Páneurópa Unió szervezete tovább erősödött: 1927 őszén tizenhárom, 1933-ban már tizenhat európai államban működtek szekciói. A nemzeti bizottságok elnökei alkották a Központi Tanácsot, amelynek székhelye Bécs, elnöke Kalergi. A mozgalom tiszteletbeli elnöke *Aristide Briand* francia külügyminiszter lett. (Briand egyenesen a németekkel való együttműködés egyik lehetséges fórumát látta a szervezetben.)<sup>41</sup>

Az értelmiségiek körében sikereket könyvelhetett el magának, hiszen neves politikusok, jelentős személyiségek és híres művészek támogatták a mozgalmat. Így például: *Churchill, Stresemann, Briand, Konrad Adenauer, Sforza, Thomas Mann, Richard Strauss, Ortega, Rilke, Einstein, Freud*.<sup>42</sup>

A német sajtó is pozitívan reagált a Páneurópa Unióra; a szociáldemokrata *Vorwärts* és a polgári-liberális *Deutsche Allgemeine Zeitung* is felkarolta. Kalergi előadókörutat tett az USA-ban, hogy eloszlassa az Európai Egyesült Államok eszméjével szembeni amerikai fenntartásokat.

Párizs és Berlin egyre inkább a mozgalom központja lett. Briand teljes politikai tekintélyét bevetette a mozgalom terjesztése érdekében. 1929-ben a Népszövetség történelmi nyilatkozatot tett Genfben a mozgalom melletti elkötelezettségéről.

<sup>39</sup> A Páneurópai Unió és vezetősége a Páneurópa-mozgalom nemzeti komitéiből formálódott.

<sup>40</sup> L. NAGY SZUSZA: *Szabadkőművesség a XX. században*. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1977, 94. p.

<sup>41</sup> MALLER SÁNDOR: *Az Európa-eszme*. Mundus Egyetemi Kiadó, Budapest, 2000, 66. p.

<sup>42</sup> 1927-ben a mozgalom francia szekciójának elnökségét *Loucheur, Blum* és *Barthélemy* vette át. Német részről *Loebét* és *Wesert* említhetjük. A mozgalom további pártolói a szabadkőművesek soraiból kerültek ki.



A diplomáciai gyakorlatban a Páneurópa-mozgalom a francia biztonsági politikát, a háború utáni *status quo* fenntartását szolgálta, támogatása az olasz, német és egyéb szélsőjobboldali törekvések elutasítását is magába foglalta.<sup>43</sup>

Kalergi gondolatai számos gazdasági szakemberre is hatottak, akik szerint a kialakult történelmi helyzetben az elképzelt nemzetközi együttműködés csakis funkcionalista alapokról képzelhető el, mégpedig gazdasági együttműködés megszervezése útján.<sup>44</sup>

Ennek hatására született meg 1926-ban az Európai Gazdasági és Vámunió eszméje *M. Gaston Riou* kezdeményezésére, 1927-ben az Európai Föderalisták Szövetsége alakult meg Genfben, különbizottságokkal az európai együttműködés előmozdítására.

Hozzájárult az első jelentős politikai kísérlet kibontakozásához is, amely az európai államok politikai, gazdasági és szociális együttműködésére irányult és Briand neve fémjelezte (Briand-terv).

Mindezek alapján látható, hogy Kalergi eszméi Európa-szerte meghallgatásra találtak.

1930. május 17-én tartották Berlinben a második konferenciát, majd az elmélyülő gazdasági válság megoldására 1932-ben Baselben ülésezett a harmadik Páneurópa-kongresszus.

A mozgalom sikerének kulcsa, hogy a háború után egyébként is megerősödött a pacifista légkör és ebben a helyzetben eleve sikerre számíthattak a pacifista elvek jogosságát elméletileg is megalapozni tudó, optimizmusra bátorító munkák. Kalergi az értelmiségieken túl az átlagember számára is érthető formában közölte nézeteit, mindezt pamfletista stílusban.<sup>45</sup>

Azonban az első évek lendülete megtört. Az európai tömegek ekkorra már a nagy nemzeti osztálypártok mögé sorakoztak fel. A francia nacionalisták is megbuktatták Briand-t. 1933. január 30-a után Németországban a Páneurópa – mozgalmat pacifista szervezetként azonnal feloszlatták, Kalergi írásait betiltották.

Kalergi ennek ellenére nem hagyott fel terveivel, további támogatókat keresett – Franciaország és Ausztria lett bázisa, emellett Csehszlovákia és Románia pénzügyileg is támogatta. A mozgalmat pártfogolta a német és a nemzetközi nagytőke egy része is.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> L. NAGY ZS.: i. m. 95. p.

<sup>44</sup> *Louis Loucheur*, francia ipari tőkés, *Clemenceau*, majd *Briand* gazdasági szakértője fogalmazta meg elsőként a Páneurópa mozgalom gazdasági programját. 1925-ben készítette el az európai országok szoros gazdasági együttműködésére vonatkozó tervét. Szintén 1925-ben *Stern Rubarth* megalapította az *Europäischer Zollverein*-t (Európai Vámegylet), hogy a kontinens országainak vámunióba tömörülését szorgalmazza.

<sup>45</sup> KÖVICS EMMA: *Az európai egység kérdése és Németország 1919–1933*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992, 71. p.

<sup>46</sup> Zürichben *Robert Bosch* német nagyiparos elnökletével pártoló társaságot alapítottak „Paneuropa-Förderungsgesellschaft” néven, amely biztosította a mozgalom finansziális alapjait.

1935-ben, Bécsben rendezték a mozgalom negyedik kongresszusát. 1936-ban Kalergi *Mussolinivel* is felvette a kapcsolatot, válaszolta számára, hogy Hitler minden bizonnyal az Európa feletti uralomra törekszik és a megoldás Olaszország és Franciaország szövetsége lehetne. „Az Ön politikája sajnos, megvalósíthatatlan” – válaszolta Mussolini, és megmutatta *Leon Blum* francia szocialista miniszterelnök egyik sajtónyilatkozatát, amelyben sajnálatát fejezte ki, hogy Olaszország Etiópia elleni hadjárata kapcsán a Népszövetségnek nem sikerült megfőjtania Mussolinit.<sup>47</sup> A francia–olasz együttműködést Párizsban szükségesnek, de szintén lehetetlennek tartották.

A kudarcok után Kalergi végül az USA-ba emigrált feleségével, ahol továbbra is folytatta munkásságát Páneurópa érdekében elsősorban a New-Yorki egyetemen, ahol Tanszéket is létrehozta a kérdés életben tartására.<sup>48</sup>

Kalergi nézeteinek ismertetése után nézzük meg, hogy mindez milyen fogadtatásra talált Magyarországon.

### *A Páneurópa-mozgalom eszméinek hatása Magyarországon*

#### *1. Előzmények*

1920. június 4-e, azaz a trianoni béke alapvetően meghatározta a magyar politikai gondolkodást. Az elveszett területek iránti vágy megtalálható a szociáldemokratáktól a liberális politikai erőkön át egészen a konzervatívok különböző változataig mindenütt. Azonban nem kizárólag a revízió igénye, hanem valamilyen egységes Európa képe is megjelenik, mint lehetséges külpolitikai cél. Ezek a megnyilatkozások az 1920-as években, az európai politikai gondolkodásban felbukkanó Európa tervek reflexiói voltak.

Az európai integráció gondolatát egyéb tényezők is indokolták. Az 1920-as években Magyarország jelentéktelen európai állam volt. Rendkívül szűk nemzetközi mozgástérrel rendelkezett, gyakorlatilag teljesen elszigetelődött szomszédaitól és az európai nagyhatalmaktól egyaránt.<sup>49</sup>

Sok európai gondolkodó világosan látta, hogy Közép-Európa mintegy hatalmi vákuumzóna lett a Habsburg, a Romanov és a Hohenzollern dinasztiák

<sup>47</sup> NÉMETH I.: i. m. 204. p.

<sup>48</sup> Itt *Arnold J. Zürcher* professzorral indított szemináriumot. Felélesztette az amerikai Páneurópa-bizottságot is, amelyet kiegészített a *William Fullbright* szenátor elnöklétével működő, a szabad és egységes Európáért küzdő bizottsággal. 1943-ban tartotta az 5. kongresszust. 1948 májusában, Hágában összehívták az Európa-kongresszust, amelyen az Európában ekkorra létrejött számos egységmozgalom képviseltette magát. A hágai kongresszus nyomán jött létre 1949. május 5-én Londonban a strasbourgi székhelyű Európa Tanács. Az immár kormányzati politikává váló Európa-mozgalom és a Kalergi-féle Páneurópa-mozgalom még évekig párhuzamosan tevékenykedett. 1972-ben bekövetkezett haláláig rendíthetetlenül kitartott nézetei mellett. 1972-től a nemzetközi Páneurópai Unió elnökségét *Habsburg Ottó* vette át.

<sup>49</sup> L. NAGY ZSUZSA: *Bethlen liberális ellenzéke*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980, 107. p.

összeomlását követően. Mások a nemzetállamot tekintették idejétmúlt tényezőnek.

Már az I. világháború idején felmerültek olyan elképzelések, hogy a Monarchiát át kellene reformálni, így hozva létre regionális integrációt azon belül. Emellett az egységes Európa gondolata is megjelent.

Még javában zajlott a háború, amikor a jogász végzettségű egyetemi tanár, Ágoston Péter 1916-ban megjelent művében az „európai egyesült nemzetek állama” létrehozásának lehetőségét boncolgatta. Hasonlóan azokhoz, akik már felvetették az egység gondolatát, ő is egy újabb háború elkerülésének lehetőségét látta ebben.<sup>50</sup>

Véleménye szerint a jövő útja csak egy, a népek egyenlő joga alapján keletkező új államszövetség lehet. Ehhez az államok bel-és külpolitikáját kell átreformálni. Itt elsősorban a dinasztikus Európa politikai gépezetét bírálta, amelyből többek között hiányzott az általános, titkos, egyenlő és mindkét nemre kiterjedő választójog.

Az Egységes Európa csak független nemzeti államokra épülhet meglátása szerint; már 1916-ban sürgette a népek önrendelkezési jogának biztosítását. Az ezen az alapon létrejövő államszövetség is csak kooperatív egység lehet. Nem működhet úgy, ha a benne részt vevő nagy államok egyoldalúan érvényesítik az érdekeiket. Azt a gondolatot is támogatta, hogy vámhatárok nélküli gazdasági egységként működjön.

Meglátása szerint a wilsoni elvekhez Európa csak akkor kerülhet közelebb, ha a nemzetállami létet nem tekinti végső állomásnak, hanem egy magasabb politikai egység elérésére törekszik.

1919-ben, a „Huszedik Század” című folyóiratban<sup>51</sup> megjelent körkérdés kapcsán sokan fejtették ki véleményüket a nemzetiségi kérdés megoldását illetően, valamint egy egységes Európa létrehozásáról.<sup>52</sup>

Jászi Oszkár a polgári radikalizmus neves képviselője is kinyilvánította álláspontját. 1912-ben még a Monarchia szerkezetének modernizálására hívta fel a figyelmet, a társadalmi igazságosság és a demokratikus elvek figyelembe vételével.<sup>53</sup>

1918 őszén az ún. Dunai Egyesült Államok tervét vetette fel, amely a Monarchia helyén jöhetett volna létre, és a Habsburg-uralom helyett föderalista elveken alapult volna. A Károlyi-kormány nemzetiségi minisztereként viszont meg kellett tapasztalnia, hogy a Monarchia egykori nemzetiségei nem kérnek semmiféle együttéléstől, sőt önálló állam alakításának útjára kívántak lépni.

<sup>50</sup> Ehhez a témához lásd ÁGOSTON PÉTER: *A mi útjaink (Magyarország jövője)*. A Nagyvárad-i Társadalomtudományi Társaság kiadása, Budapest, 1916.

<sup>51</sup> A „Huszedik Század” az első olyan folyóirat volt, amelynek létrehozói kifejezetten a szociológiára hagyatkozva fogalmazták meg társadalomreformer törekvéseiket.

<sup>52</sup> A „Huszedik Század” körkérdése. A nemzeti kérdés a társadalmi és az egyéni fejlődés szempontjából. Budapest, 1919.

<sup>53</sup> Ehhez a témához lásd JÁSZI OSZKÁR: *A nemzeti államok kialakulása és a nemzetiségi kérdés*. Gondolat, Budapest, 1986.

1919-ben erre a bizonyos előbb említett körkérdésre reflektálva Jászi már egy Európai Egyesült Államok lehetőségét vázolta fel. A fejlődés szerinte arra predesztinálja a történelemben élő és alkotó egyént, hogy egyre demokratikusabb keretek között éljen, sokkal nagyobb politikai egységben, mint a nemzetállam, amely egyébként is konfliktusokat hordoz magában.

Jászi egyébként a két világháború között az emigrációs években is a közép-európai népek politikai, gazdasági és kulturális közelítésén munkálkodott. (Ágoston Péter egyébként Jászi tanulmányával mutatott több hasonlóságot.)

*Giesswein Sándor*<sup>54</sup> az I. Világháború utáni állapotot az 1618–1648 közötti harmincéves háborúval vetette össze, ahol a vallási villongások voltak jellemzőek, de a háború végére kitermelték a vallási tolerancia gondolatát. Szerinte a háború utáni politikai élet a nemzetek feletti integráció megvalósulása lehet. Ezt a megoldást egyébként ő is egy újabb világháború elékerülése érdekében szorgalmazta.<sup>55</sup>

*Concha Győző*<sup>56</sup> a hangsúlyt arra helyezte, hogy alapfogalmak szintjén sincs egyetértés a magyar politikai gondolkodásban. Tisztázni kellene a nemzet, nemzetiség és nemzetállam fogalmát. Meglátása szerint az európai egyesült nemzetek állama sem valósul meg hatalom nélkül, az emberek erőszak- és kényszermentes önkéntes együttműködése kivitelezhetetlen utópia. Szerinte a nemzet és a nemzeti állam fogalma a jövőben nem fog megszűnni, a kérdés az, Európa az I. Világháború után hogyan működhet tovább, hogy egy újabb világégést elkerüljön. A megoldás, ha egyes nemzetállamok minden állampolgárának biztosítják polgári és politikai jogait, anélkül, hogy nemzeti léte csorbát szenvedne.

## 2. Az 1920-as évek magyar politikai közvéleménye

Az első világháborút követően, az 1920-as években Magyarországon két nagy egységterv gyakorolt jelentős hatást. Az egyik a már említett Kalergi-féle 1923-tól szerveződő Páneurópa-mozgalom, a másik a Briand nevével fémjelzett 1929/30-ban megfogalmazott gazdasági unió, az Európai Egyesült Államok terve. A magyar ellenzéki sajtóban mindkét mozgalommal kapcsolatban élénk és rendkívül jelentős vita bontakozott ki, azonban jelen tanulmányban kizárólag a Páneurópa-mozgalom hatását vizsgálom.

1924 júniusában, a Pesti Naplóban „Pánázsia vagy Páneurópa?” címmel jelent meg *Laczkó Géza* írása. Ebben kifejti, Páneurópa szellemi és anyagi, de nem politikai valóság, „...mindenesetre olyan történelmi jelenség, amely azon a ponton, ahol most áll, nem maradhat meg sokáig, vagy követi a politikai Páneurópa is”.<sup>57</sup> Ennek feltétele véleménye szerint, hogy Európa államai maguk

<sup>54</sup> Giesswein Sándort a magyar keresztényszocialista mozgalom atyjának tartják.

<sup>55</sup> A „Huszadik Század” körkérdése: A nemzeti kérdés..., i. m. 53. p.

<sup>56</sup> Concha Győző a kolozsvári, majd budapesti tudományegyetem tanára 1892-től 1928-ig, majd a Magyar Tudományos Akadémia alelnöke 1922-től 1929-ig.

<sup>57</sup> LACZKÓ GÉZA: Pánázsia vagy Páneurópa? *Pesti Napló*, 1924. június 22., 1. p.

között az együttműködésnek szorosabb formáját valósítsák meg „szilárd akarat-  
tal haladva az Egyesült Európai Államok felé”, vagy Európa belső versengései  
megbontják a Távol-Kelet és a Nyugat közötti egyensúlyt, amely így áldozatul  
fog esni szerinte a keleti népek nemzeti törekvéseinek.<sup>58</sup>

1925-ben szintén a Pesti Napló hasábjain a korszak mérvadó legitimista po-  
litikusa, *Gratz Gusztáv* cikke jelent meg „Magyarország és a Nyugat” címmel.<sup>59</sup>  
Ebben egyetlen kiutat látott a háború utáni súlyos helyzetből, ha Magyarország  
hűen ragaszkodik a nyugati civilizációhoz. Más politika az elszigetelődést fo-  
kozná, megpecsételné Magyarország sorsát, amely így szerinte „kis jelentékte-  
len Balkáni-állammá” válna. Ez elemi érdek, hiszen más nemzetek rokonszenve  
a legértékesebb politikai aktívum.

Írásában Kalergit is megemlíti, mint aki szinte először „pendítette meg” az  
Európai Egyesült Államok eszméjét. Ennek megvalósításától várja az összes  
nemzetközi komplikáció megszűnését, az ellentétek kiküszöbölését.

A Magyar Szociáldemokrata Párt elméleti folyóiratában, a „Szocializmus”-  
ban, 1926-ban ellentmondó tanulmányok láttak napvilágot. Ez jelzi, hogy a  
szociáldemokrata párt képviselői sem értettek egyet az európai egységmozgal-  
mak tartalmában.

*Faragó László* álneven, *Hortobágyi László*ként 1926 júniusában közölt elő-  
ször cikket Páneurópával kapcsolatban.<sup>60</sup> Egyfelől az európai integráció és a  
szocializmus eszmerendszerének lehetséges érintkezési pontjait vizsgálta, más-  
felől az egységes Európa jelentőségét a nemzetközi politika összefüggésrend-  
szerében.

Írásának első részében a megnövekedett fajsúlyú Ázsia „betörése” elleni  
védelem fontosságát ismerteti. Megoldásként Európa védelmi szervezetet  
igyekszik megalakítani. Ilyen próbálkozásnak tekinti Kalergi Páneurópáját is.  
Elismeri, a mozgalom nagy népszerűsége tett szert. Ugyanakkor megkérdőjele-  
zi, hogy valóban kivetítő út lehet-e.

Írásának következő nagyobb egységében összefoglalja a Páneurópa-terv lé-  
nyegét. Európa népei rá vannak kényszerítve, hogy egységbe tömörüljenek.  
Szerinte a terv a területi *status quo* fenntartásán alapszik (ebből fakad pacifiz-  
musa) és az európai identitástudat kialakításán.

Részéről akkor tartotta csak elfogadhatónak a mozgalom célkitűzéseit és így  
az egységes Európa megvalósítását, ha az ázsiai népeknek biztosítják az önren-  
delkezési jogot és a gyarmati függést teljesen felszámolják.

<sup>58</sup> A továbbiakban Rabin-dranath Tagore Pánázsia elképzelésének veszélyeire hívja fel a fi-  
gyelmet.

<sup>59</sup> GRATZ GUSZTÁV: Magyarország és a Nyugat. *Pesti Napló*, 1925. június. 7., 7. p.

<sup>60</sup> HORTOBÁGYI LÁSZLÓ: Páneurópa. *Szocializmus*, 1926. június 1. 206–211. p.

Következő cikkében erősebb kritikát fogalmaz meg.<sup>61</sup> Meglátása szerint hiába pacifista a koncepció, mégis további viszályokhoz fog vezetni, elsősorban a gyarmati rendszer fenntartása miatt.<sup>62</sup>

A következő a megszólalók sorában *Somogyi Mihály* volt, aki támogatta Kalergi elgondolását 1926 augusztusában írt tanulmányában.<sup>63</sup> A terv a maga nyersességében az emberi haladás irányába mutat, amelynek célja szerinte az egységes európai piac megteremtése, amely versenyképes lehet az USA-val szemben. A hatalmas orosz fogyasztópiacot ugyanakkor nem lehet kikapcsolni Európából. A külpolitikát vizsgálva arra jut, hogy mindenképpen indokolt a Páneurópa-terv támogatása. Ő egyébként a gyarmatok kérdését nem tartotta annyira súlyosnak.

*Kolesszár Bertalan* munkájában<sup>64</sup> Kalergi tervének támogatására hajlott, hiszen a teljes gazdasági szabadság elvének biztosításával, a szabad kereskedelem és a vámsorompók lebontásával megoldhatónak vélte Európa gazdasági problémáit. A szociális konfliktusokat a nemzetállamok nem képesek megoldani, így nemzetek feletti megoldást kell találni.

Kritikája, hogy éppen a „legagrárabb és legiparibb” országok – Oroszország és Nagy-Britannia – maradnak ki az egységből. Nem tud elképzelni olyan gazdasági egyesülést, amely elkülönüléseket tartalmaz.

*Kertész Miklós* szintén a „Szocializmus” című folyóiratban megjelent művében<sup>65</sup> jobbra egyetértett a mozgalom terveivel, csupán részterületeit vitatta. A békének valóban komoly garanciája lehet a nemzetek gazdasági egyesülése. Védelmébe veszi Kalergit, szerinte nem vádolható gyűlölködő és leigázó szándékkal. Kritikát a gazdaság vonatkozásában talál, mivel a terv gazdasági programja elhanyagolt és felületesen kidolgozott, általánosságokat tartalmaz csupán. Szerinte nem Ázsia, hanem az amerikai tőkének az európai kontinensen egyre inkább növekvő súlya a probléma.

<sup>61</sup> HORTOBÁGYI LÁSZLÓ: Lehet-e Páneurópa szocialista program? *Szocializmus*, 1926. július 1. 247–250. p.

<sup>62</sup> Hortobágyi László szerint téves Kalergi azon megközelítése, miszerint Pánamerika mintájára képzeletben el az egységet. Pánamerika geopolitikailag egységes világrész, de Páneurópa nem az. A nagy Eurázsiai világrész kis félreeső félszigetének tekinti, amelyet a bebetörő ázsiai népek időközönként elöntöttek. „Euráziának ezt a félszigetét Páneurópának megtenni annyit tesz, mint ha Alaszka félszigetét Kanada egy darabjával együtt Pánamerikának keresztelnék el.”

<sup>63</sup> SOMOGYI MIHÁLY: Páneurópa és a szociáldemokrácia. *Szocializmus*, 1926. augusztus 1. 280–283. p.

<sup>64</sup> KOLESSZÁR BERTALAN: A szocializmus és Pán-Európa. *Szocializmus*, 1926. augusztus 1. 316–318. p.

<sup>65</sup> KERTÉSZ MIKLÓS: Elleneznünk kell-e az egységes Európát? *Szocializmus*, 1926. október 1. 368–377. p.

Kalergi tervének sebezhető pontja, hogy „Kis-Európa” önmagában nem sokat ér, tisztázni kell a Szovjetunióhoz és a Brit Birodalomhoz való viszonyát.<sup>66</sup> Európa egységét történelmi szükségszerűségnek tartotta.<sup>67</sup>

*Garami Ernő* szintén támogatta az egység gondolatát.<sup>68</sup>

A kormánypárt liberális ellenzékéből a Kossuth Párt képviselői is az európai integráció mellett szólaltak meg. *Vámbéry Rusztem* a „Századunk” című folyóirat egyik szerkesztője a folyóiratban publikált írásokat a revízió és az integráció témakörében.

*Róna Imre* tanulmányai szintén ebben a folyóiratban jelentek meg. Véleménye szerint a világrészek békéjét kell megteremteni elsőként, utána jöhet csak a világ egészére kiterjedő béke, továbbá az európai nemzeti demokráciák válságban vannak, amelyből az egyik kiút a diktátor iránti vágy, a másik az egységes, közös nemzetközi demokrácia felépítése.<sup>69</sup>

Az új európai eszme gerincét alkotó mozgalmakat három csoportba sorolja: szellemi mozgalmak – például a Népszövetségen belül *Brandes* elnökletével a Cooperation Intellectuelle Européenne, a gazdasági mozgalmak – ilyen a *Walter Leaf* vezette International Chamber of Commerce, valamint a politikai jellegűek – ide sorolja Kalergi Páneurópai-mozgalmát. Véleménye szerint, noha ez utóbbi a legnépszerűbb, mégis hiányolja a politikai és gazdasági konstellációk lehetséges alakulásának számbavételét. Kritikaként említi azt is, hogy a mozgalom túlzottan optimistán szemléli a német–francia állapotokat.

Elismeri Kalergi nagyszerűen irányított propagandáját, amely nagy hatású az állampolgárok körében.<sup>70</sup>

1926 novemberében az I. Páneurópa kongresszus eredményeit összegzi.<sup>71</sup> Szerinte ez kiváló alkalom lett volna a német-francia vagy német-lengyel viszony javítására. Ugyanakkor azok a politikusok, akik ezekben az országokban a mozgalommal szimpatizálnak, nem tettek semmilyen közeledést a másik felé.

<sup>66</sup> Kertész Miklós azt sem tartja szerencsés megoldásnak, hogy Kalergi „pán” jelzőt használ Európai Egyesült Államok helyett, valamint, hogy Páneurópához csatolná Afrikát is a nyersanyagok miatt.

<sup>67</sup> Az MSZDP 1928-ban tartotta kongresszusát, amely a külpolitika kérdéseivel foglalkozott. Az integráció problémája a revízióval összefüggésben merült fel. A párt határozottan állást foglalt a trianoni békeszerződés felülvizsgálata mellett. Ezen a kongresszuson az egyik képviselő, *Popper Sándor* úgy vélte, hogy a háborút kirobbantó nagyhatalmi tömörülések – az antant és a központi hatalmak – politikája a háborút követő időszakban is jelen van. Négy hatalmi tömörülést különített el a 20-as években: francia politika, kisantant, olasz hatalmi politika, Stresemann kancellár német külpolitikája. Ezek az irányzatok pedig magukban hordozzák a háborús konfliktus kirobbanásának lehetőségét. Az 1929-ben tartott kongresszuson mindezt megerősítették, de *Peyer Károly* a külpolitikai kérdés előadója a környező államokkal való gazdasági és politikai együttműködés szükségessége mellett érvelt.

<sup>68</sup> VARGA LAJOS: *Garami Ernő: politikai életrajz*. Napvilág Kiadó, Budapest, 1996, 299. p.

<sup>69</sup> RÓNA IMRE: Az új európai eszme (Pán-Európa). *Századunk*, 1926. július I. évfolyam. 210–214. p.

<sup>70</sup> A „Századunk” szeptemberi számában az európai vámunió problematikájáról ír.

<sup>71</sup> RÓNA IMRE: Európai Szemle. *Századunk*, 1926. november. 388. p.

Helyettük az „átlagemberek”, a fiatalok tették ezt meg. Megkérdőjelezi, hogy ez a jövőben elégséges lehet-e.

Makay Miklós szerint több lehetőség is kínálkozik a jelenlegi helyzetből.<sup>72</sup> Vagy *in integrum restitutio* (az eredeti állapotok helyreállítása, a revízió), vagy az akkori adott államrendszer fenntartása (*status quo*), vagy a kelet-közép európai népek nemzetek feletti integrációja. Ez utóbbi lehetne ideális megítélése szerint, tehát a „Keletközépeurópai Államszövetség”, amely egyben a legnagyobb szerűbb lépés lehetne Páneurópa felé.

A legitimista<sup>73</sup> gróf Apponyi Albert felemás jelleggel támogatta Kalergi elképzelését. Elsősorban aktualitását vitatta. Dilemmája, hogy Európa népei elég érettek-e egy ilyen eszme megvalósításához. Abban egyetértett Kalergivel, hogy Európa hanyatlóban van. A revízióhoz azonban jobban ragaszkodott, mint az európai integráció támogatásához. Az európai egység csak akkor következhet be, ha a békeszerződések súlyos hibáit már orvosolták az európai hatalmak.<sup>74</sup>

Gratz Gusztáv legitimista politikus szerint Közép-Európában a Monarchia ideálisabb politikai berendezkedés volt, mint a kis nemzetállamok összessége. Ez utóbbi állandó feszültséget és háborús konfliktusokat eredményezhet. A kiutat az integráció valamely foka jelenthetné, akár a közép-európai regionális, akár az európai egység. Kezdetben a Monarchia visszaállítását<sup>75</sup> tartotta lehetséges megoldásnak, valamint a különböző nemzeteket összekötő nemzetek feletti kapcsolóként a Habsburg dinasztiát képzelte el.<sup>76</sup>

Véleménye szerint teljesen természetes az integrálódás utáni vágy. Ugyanakkor az 1930-as években már nem támogatta az ötletet. Ennek oka, hogy álláspontja szerint a politikai egység a Párizs környéki békék *status quo*-ját szolgálná. Ennek revíziója nélkül szerinte nem valósulhat meg egység.<sup>77</sup>

A magyar politikai közvélemény a fentiekből láthatóan meglehetősen polarizáltságot mutatott, amennyiben a Páneurópa-gondolat szinte kizárólag a baloldali-ellenzéki körökben terjedt el, míg a kormánypolitika és az erősen nemzeti hangoltságú magyar politikai közvélemény nagy többsége a revízió kérdését helyezte középpontba. Ebbe pedig nem férhetett bele az egység gondolata.

<sup>72</sup> MAKAY MIKLÓS: A keletközépeurópai államrendszer problémája. *Századunk*, 1928. december. 593–608. p.

<sup>73</sup> Az Osztrák–Magyar Monarchia hívei, akik egy Habsburg restaurációt is szívesen láttak volna az ország élén.

<sup>74</sup> Gróf Apponyi Albert a Pesti Napló 1926. november 28. 77. évfolyam. 271. számában nyílt levélben közölte politikai hitvallását.

<sup>75</sup> Gratz IV. Károly második restaurációs kísérleténél segédkezett, később azonban belátta, hogy az ország érdekeit képviselő magyar kormány mellé kell állnia és a király visszatérése így nem lehetséges.

<sup>76</sup> GRATZ GUSZTÁV: *Magyarország a két háború között*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 363. p.

<sup>77</sup> Uo. 227. p.



### 3. A magyar külpolitika és Kalergi tervének viszonya

A magyar külügyi kormányzat Kalergi Páneurópa-mozgalmával gyakorlatilag nem foglalkozott. Erre utal az, hogy a bécsi magyar követségnek az I. Páneurópa-kongresszusról szóló jelentésein kívül szinte nincs a kérdéssel kapcsolatos külügyi irat.<sup>78</sup>

Az 1920-as évek második harmadában Magyarország külpolitikája behatárolt mozgástérrel rendelkezett. Sikernek könyvelhető el a Népszövetségbe való felvétel<sup>79</sup> és a kapott kölcsön is, ugyanakkor ezzel a Népszövetség pénzügyi és katonai ellenőrzése alá került az ország, ami megkötötte a kormány kezét.<sup>80</sup> Létrejött a kisantant, amely szintén szorongató helyzetet teremtett. A kormány ilyen körülmények között szövetségeseket keresett, mivel valamely revíziós nagyhatalom fellépésétől és támogatásától remélhette hosszabb távon céljai elérését. Addig a nemzeti sérelmek napirenden tartásával igyekezett a magyar revízió ügyét ébren tartani a nemzetközi közvéleményben.<sup>81</sup>

Ezzel a politikai helyzettel küzdött az ország, amikor Kalergi a *Vossische Zeitung* 1926. augusztus 23-i számában nyílt levéllel fordult a magyar kormányfőhöz, *Bethlen István*hoz. Ebben igyekezett őt meggyőzni Páneurópa céljairól, bemutatva, hogy ez érdeke a 3,5 millió magyarnak, akik a határokon kívül szorultak, valamint az egész magyar nemzetnek, amely a jövőben Európa szabad és egyenjogú tagja lesz ezen egység során. A levélben felajánlotta Bethlennek a Páneurópai Unió elnöki tisztségét is.

Bethlen 1926. szeptember 18-án magánlevelében válaszolt. Leszögezte, nem lelkesedik a mozgalomért annak utópisztikus célkitűzései miatt. Azért sem, mert a trianoni béke jogtalanságainak jóvátétele előtt országunk számára „tárgytalan a Páneurópa keretében való együttműködés azokkal, akik felelősek ezekért a jogtalanságokért”. Első a jogért, az igazságért való harc, csak utána lehet dolgozni Európa szabadságáért és újjászületéséért.<sup>82</sup>

Ugyanakkor Bethlen előtt is – mint végcél – a Duna menti államok együttműködése lebegett, de erről csak akkor lehetett szó, ha már létrejött valamilyen békerevízió, amely előnyös Magyarországnak.<sup>83</sup>

<sup>78</sup> KÖVICS E.: i. m. 113. p.

<sup>79</sup> Pontosan elszigetelt helyzetéből való kitörés szándéka vezette a magyar kormányt, amikor kezdeményezte az ország felvételét a Népszövetségbe abban a reményben, hogy így a kisebbségvédelem, a leszerelés, a határkorrekció ügyében a magyar szempontoknak megfelelő eredmény érhető el.

<sup>80</sup> Pölöskei Ferenc – Gergely Jenő – Izsák Lajos (szerk.): *Magyarország története 1918–1990*. Korona Kiadó, Budapest, 1995, 87. p.

<sup>81</sup> Anglia gazdasági szempontból szövetséges volt, de a revízió tekintetében már nem. Ugyanakkor éppen a Daily Mail tulajdonosa, Rothermere lord „Magyarország helye a nap alatt” címmel 1927. június 21-én közölt cikket, amelyben síkraszállt a magyar revíziós törekvések mellett.

<sup>82</sup> Bethlen István magánlevelének tartalmához lásd KÖVICS E.: i. m. 114. p.

<sup>83</sup> GRATZ G.: i. m. 209. p.

A húszas évek egész magyar politikai rendszerét meghatározó Bethlen-féle álláspont a Páneurópa-mozgalommal kapcsolatban bizonyára a külügyi apparátus számára is mérvadó volt.

Látható, valóban ellentét feszült a magyar külpolitika és a Páneurópa-mozgalom célkitűzései között, a revízió kérdésében.<sup>84</sup> A Páneurópa-terv a *status quo* elfogadására bízott, nem tekintette feladatának a háború előtti helyzet visszaállítását. Sőt, megítélése szerint a háború előtti határok is jogtalanok voltak.

Ugyanakkor Bethlen a második parlamenti ciklusban (1927–31) nyíltan, az aktív külpolitika meghirdetésével, a revízió útjára lépett. Ezt szolgálta az 1927-ben megkötött olasz-magyar barátsági szerződés is.<sup>85</sup>

Gróf Teleki Pál miniszterelnök álláspontját<sup>86</sup> is ismertetni kell, hogy a kép teljes legyen. Elismerte, hogy Európa elveszítette a világpolitikában évszázadokon át betöltött hegemoniáját. A XIX. és XX. század új nagyhatalmak felemelkedésének ad teret.

Véleménye egyezik abban, hogy az európai egység egy természetes fejlődési folyamat eredménye lesz. Ugyanakkor élesen bírálta Kalergi tervét, amely nem képes a háború utáni *status quo*-n érdemben változtatni.<sup>87</sup> Óva intett attól is, hogy az USA-t másolják az egység megvalósításakor. Rátapintott a nemzetállami szuverenitás problémájára, amely az integráció egyik lényeges kérdése. Álláspontja, hogy az abszolút szuverenitásról való lemondás egy integrációban mindenképp be fog következni.

A Páneurópa-mozgalom céljainak elutasítása mindamelllett nem zárta ki, hogy a magyar kormány a mozgalom nemzetközi szervezetét saját külpolitikai propagandájának eszközeként használja fel. Ebben elsősorban dr. Lukács György, a magyarországi Páneurópai Bizottság elnökének tevékenysége meghatározó.

#### 4. A Páneurópai Unió magyarországi szervezete (1926–1932)

A mozgalom Európa szerte szekciókat hozott létre. Magyarországon 1926. június 24-én jött létre Budapesten a Páneurópa Bizottság, elnöke a kormánypárti dr. Lukács György nyugalmazott miniszter. Az alakuló gyűlésen az egyesület céljának a reformra szoruló Népszövetség kontinentális szervezetre való tagolódá-

<sup>84</sup> Ezt a magyar politikai vezetés a gazdasági, szociális és belpolitikai gondok leküzdésének előfeltételeként, legfőbb nemzeti érdekként kezelte, amelyet nem látott megoldhatónak a Kalergi-féle páneurópai határlebontással.

<sup>85</sup> Pölöskei F. – Gergely J. – Izsák L. (szerk.): i. m. 88. p.

<sup>86</sup> GR. TELEKI PÁL: Az európai probléma. *Magyar Szemle*, 1931. március. 43. 214. p.

<sup>87</sup> „Ezek a koncepciók egyoldalú egyszerűségükben a közvélemény számára világosabbak, érthetőbbek, közvetlenül időszerűek is talán, de azért nem kevésbé áll az, hogy megértésük, sikerük okát abban a belső, természetes szükségletben, az öntudatlanul keletkező alkalmas talajban kell keresnünk, amely öntudatlan tömegjelenségek, tömegérzések a történelem feltörő új korszakait jelezni és jellemezni szokták.”

sát, illetve a népszövetségi szavazások egyhangú rendszerének megszüntetését nevezte.

Alelnök *Auer Pál* nemzetközi jogász lett.<sup>88</sup> A magyarországi szervezet tiszteletbeli elnöke a „Páneurópa-mozgalom atyja”, Coudenhove-Kalergi. Rövidesen megkezdtek a Páneurópa-gondolat propagálását, amelyre a parlamenti vitákat is felhasználták. Hangsúlyozták, Magyarország számára létfontosságú a gazdasági terjeszkedés, hogy elszigetelt helyzetéből kitörhessen.

A magyar szekció másik vezető személyisége a Kossuth Párthoz (baloldali ellenzék) tartozó *Rainprecht Antal* képviselő volt, aki az Európai Egyesült Államok eszméjét vallotta.

A mozgalom magyarországi szervezetének<sup>89</sup> elnökségében tekintélyes személyiségek foglaltak helyet, közöttük *Gratz Gusztáv* egykori külügyminiszter, *Hegedűs Lóránt* egykori pénzügyminiszter, *Hantos Elemér* korábbi államtitkár, *Székács Antal*, a Budapesti Kereskedelmi és Ipari Kamara alelnöke, *Vészi József*, a *Pester Lloyd* főszerkesztője és mások.

A szervezet létrehozását *Rainprecht Antal* Kalergi felkérésére már 1926 májusában megkezdte.<sup>90</sup> 1926. június 4-ei parlamenti beszédében beszámolt az európai integrációval kapcsolatos nézeteiről és a Páneurópa Unió magyarországi szervezetének kiépítéséről. Eszerint nem utópisztikus törekvések miatt vállalta Kalergi megbízását.<sup>91</sup> Ebben a parlamenti beszédben ismertette a Páneurópa Unió magyarországi szervezetének tagnévsorát, akik között neves személyiségek, valamint a kormánytábor ismert képviselői is megtalálhatók.

Kalergi a berlini Magyar Egyesület elnökének kijelentette, hogy Magyarországon a mozgalom „olyan vezetők, és támogatók kezében van, ami biztosítja az eszme diadalra jutását”. Szerinte Magyarország vezető egyéniségeinek feladata, hogy a páneurópai eszmét kivigyék az utódállamokba, az egész Balkánra, Bulgáriába, Görögországba és a többi államba.

Magyarországon a mozgalom a következőket tűzte ki célul: a francia–német közeledés elősegítését; a térség országai emelkedjenek felül ellentétes hatalmi érdekeiken és nacionalista érzelmeiken; a magyar ellenforradalmi rendszer és a kisantant építsen ki konszolidált és sokoldalú, a békét szolgáló együttműködést.

<sup>88</sup> Kezdetben az ügyvezető alelnöki tisztséget *Rainprecht Antal* magának tartotta fenn, amelyet 1926 és 1928 között töltött be. Majd „nemzetközi összeköttetéseire való tekintettel” *Auer Pál* budapesti ügyvédnek adta át székét.

<sup>89</sup> A szervezet három alappilléren nyugodott: 1. Az európai választott döntőbíróági és garanciaszerződéses rendszerén, amely a locarnói szerződéshez kapcsolódik; 2. az európai vámunió gazdasági közösségén; 3. az európai kisebbségi szerződésen.

<sup>90</sup> A magyar páneurópai csoport kiépítésében *dr. Fenyvessy László* tanár, későbbi nemzetgyűlési képviselő és *Lőrinczy Jenő* banktisztviselő voltak Az alapítás évében a magyar páneurópai csoport ügyvezetősége Veszprémben működött, majd Budapesten.

<sup>91</sup> A magyar szekció megalakítását a páneurópai csoportoknak Európa különböző államaiban való létrehozása sürgette, illetve az, hogy Magyarország az „1926 októberében összeülő első páneurópai kongresszuson is képviselve legyen”.

Figyelemre méltó, hogy a korszak valamennyi forrása, a napilapok és rangos folyóiratok a Páneurópa Unió magyarországi csoportjának megszervezését Rainprechtnek tulajdonítják, akit halála után a páneurópai mozgalom magyarországi létrehozójaként méltattak. Ezzel szemben mind Auer Pál,<sup>92</sup> mind pedig dr. Lukács György<sup>93</sup> visszaemlékezéseiben magának vallotta a mozgalom megszervezésének babérját.

A magyar páneurópai szekció élén tisztikar állt elnökkel, elnökséggel,<sup>94</sup> központi bizottsággal, titkárral, pénztárossal stb., a budapesti szervezeti központnak alárendelve működtek a vidéki fiókszervezetek, amelyek meghatalmazott delegátusok révén képviseltették magukat a szervezet országos összejövetelein és éves rendes közgyűlésein. A vidéki szervezetek közül a győri és a hajdúdorogi csoport fejtett ki kiemelkedőbb tevékenységet.<sup>95</sup>

A magyar szekció is ápolta a nemzetközi biztonságot, a békét és kölcsönös megértést hirdető békeszervezetek (Népszövetségi Ligák Uniója, Interparlamentáris Unió) magyarországi képviselteivel kötött kapcsolatait. Az összeköttetést dr. Lukács György személye is erősítette, aki a Népszövetségi Ligák Uniójának magyar delegátusaként rendszeresen részt vett annak nemzetközi közgyűlésein és bizottsági ülésein. Lukács személye az Interparlamentáris Unió magyar szekciójához is közelebb hozta a páneurópai csoportot.<sup>96</sup>

A szervezetben bárki taggá vállhatott, aki azonosult az egyesült Európa eszméjével. A belépő bárhol adta le jelentkezését, mindig saját országa páneurópai szekciójának tagja lett. A Páneurópa Unióhoz való csatlakozásra magán-személyek mellett egyesületek, testületek, cégek, szervezetek is jogosultak voltak. A belépőket és a tagokat alacsony tagsági díj megfizetésére kötelezték. Megkülönböztettek még ezen kívül pártoló tagot, és alapítói tagdíjat is.<sup>97</sup>

A tagok erkölcsi kötelessége a Páneurópa-gondolat terjesztése, új hívek toborzása, az állandó tájékozódás, a Páneurópa Unió hivatalos orgánuma, a *Paneuropa* olvasása. A szónoki, írói vagy újságírói tevékenységet folytató hívektől munkájuk során elvárta a Páneurópa-mozgalom bemutatását és annak

<sup>92</sup> AUER PÁL: *Fél évszázad. Események, emberek*. Occidental Press, Washington, 1971, 100–101. p.

<sup>93</sup> DR. LUKÁCS GYÖRGY: *Életem és kortársaim I-II*. Pantheon kiadás, Budapest, 1937, I. kötet, 243. p.

<sup>94</sup> Az elnökség tagjai között találjuk Halasi-Fischer Ferencet, Fried Mihályt, Hantos Elemért, Hatvany Bertalant, Póka-Pivny Bélát, Rainprecht Antalt, Sándor Pált és Szász Zoltánt, valamint Lőrinczy Jenő titkárt és pénztárost.

<sup>95</sup> *Paneurópai Értesítő*, 1928. július. 8. 1. p.

<sup>96</sup> 1922 és 1934 között Berzeviczy Albert mellett az ügyvezető alelnöki posztot töltötte be, a magyar csoport elnökeként többször a nemzetközi kongresszusok egyik alelnökeként szerepelt. Emellett Giesswein Sándor örökébe lépve Lukács volt a Nemzetközi Béke Egyesület magyarországi elnöke is.

<sup>97</sup> *Paneuropa (Egyesült Európa) Kiskatéja*. Fenyvessy M. Magyar sajtó Könyv- és Hírlapnyomda, Budapest, (192?) 7–8. p.

propagandáját. A tehetős és gazdag tagoktól adományaik útján a szervezet pénzügyi alapjainak erősítését kívánta meg.<sup>98</sup>

A magyarországi szekció terjeszkedése lassú, de állandó tendenciát mutatott. 1927/28-ra a taglétszám 25 %-kal növekedett a megelőző évhez képest. A magyarországi csoport tényleges mérete azonban nehezen vagy egyáltalán nem volt megítélhető. Valószínűleg sokkal több szimpatizánsa volt, mint ténylegesen csatlakozott tagja. Mivel tagnyilvántartást nem vezettek, így a taglétszámra nem következtethetünk.<sup>99</sup>

A szervezet eljár azokkal a tagokkal szemben, akik „meggyőződés nélkül, divatból csatlakoztak”, vagy „a tétlenség mellett még legelemibb kötelességüknek, a minimálisra szabott tagdíj megfizetésének sem tettek eleget”.

A magyarországi szekció egyesületi élete viszonylag szervezetten működött. Ebben a központi vezértitkárság, valamint a szervezet központi irodája játszott szerepet. Könyvakciók formájában igyekeztek eljuttatni Coudenhove-Kalergi német nyelvű könyveit a nagyközönséghez. 1928-ban került sor a budapesti helyi titkárság felállítására, 1931-ben létrejött a szervezet ifjúsági szekciója.<sup>100</sup>

A politikai-egyesületi élet formája a politikai gyűlés volt. Az 1920-as években ezeket többnyire úgynevezett politikai vacsorák keretében rendezték, de szerveztek egyéb gyűléseket is. A Páneurópa Unió magyar szekciójának tagjai minden hónap első péntekén este fél kilenckor tartották havi összejöveteleiket a *Gresham kávéház* különtermében. A kávéház – mint akkoriban a kávéházak – nemcsak az irodalmi-művészeti, de az ellenzéki politikai és egyesületi élet színhelye is volt, sajátos miliőt nyújtva a politizálásnak. Az 1920-as években fontos formája volt a szabadkőműves páholyok életben tartásának is.<sup>101</sup>

Mindezek mellett propaganda-előadásokat is rendeztek úgy, hogy a magyarországi szervezet küldte az előadót, és a témára is ő tett javaslatot.

A magyarországi szekció propagandája<sup>102</sup> legélesebb és leghatékonyabb eszközének az előadói tevékenységet tekintette.

A Páneurópa Unió magyarországi szervezetének tagjai nagy számban a *szabadkőműves-mozgalom*<sup>103</sup> köréből kerültek ki, így gyakran a Páneurópa-

<sup>98</sup> KÖVICS E.: i. m. 117. p.

<sup>99</sup> *Páneurópai Értesítő*, 1929. 4. szám, 3–4. p.

<sup>100</sup> *Páneurópai Értesítő*, 1928. április 20. 5., 8. p.

<sup>101</sup> *Páneurópai Értesítő*, 1928. 1. szám 8. p.

<sup>102</sup> Mivel Kalergi hitvallásának megfelelően a propagandát helyezték előtérbe, így az 1930. évi közgyűlésen gazdasági adatgyűjtésre és a sajtópropaganda egyesítésére vonatkozó akció indítását határozták el. A javaslat együttműködést szorgalmazott valamennyi testvérszervezettel. Javaslatukat megküldték Kalerginek, illetve valamennyi Páneurópa-szekciónak. Az egyetértő állásfoglalások után a második tervezet már részletesen kidolgozta a statisztikai adatok összeállításának és a sajtószervezésnek a módszereit.

<sup>103</sup> A szabadkőművesség az építőművészetből eredő, annak ősi jelképrendszerét avatási szertartásokon átörökítő spirituális rend. A szabadkőművesség egy kőműves céhből származik, amely a XIV. századi Angliában működött. A modern szabadkőművesség azonban 1717-ben, a londoni Nagy Páholy megalapításával jött létre. A szabadkőművesség később elterjedt Európában és az

gondolattal kapcsolatos tájékoztatókat, előadásokat éppen olyan egyesületek, társadalmi szervezetek pódiumain tartották, amelyek ha nem is voltak szabadkőműves intézmények, de élvezték a testvérek támogatását, vezetőik és tagságuk zömét is ők adták.<sup>104</sup> Az előadók többnyire a Páneurópa-gondolat legkiemelkedőbb hazai képviselői, politikusok, publicisták, gazdasági szakemberek voltak.<sup>105</sup>

Az előadások nemcsak politikai, hanem gazdasági, szociális és kulturális kérdésekkel is mélyrehatóan foglalkoztak. Kétségtelenül növelte az előadások s egyúttal a magyar páneurópások tekintélyét, amikor a legkitűnőbb írók tanúsítottak rokonszenvet a hazai mozgalom munkája iránt. *Babits Mihály* a Páneurópa Unió egyik ülésén, *Móra Ferenc* pedig a Zeneakadémia színháztermében tartott beszédében szállt síkra az európai egyesülésért. *Móricz Zsigmond* is a támogatók közé sorolható.

Az előadások mellett rendszeres Páneurópa-szemináriumokat, a tagok érintkezését szolgáló éves összerétekezleteket és a szervezeti évet lezáró évi rendes közgyűléseket tartottak.

Figyelemre méltó volt a hazai páneurópások nemzetközi kapcsolata és elismertsége. Amikor a magyar csoport a bécsi központban a csehszlovák szervezet vezetőjével találkozott, a cseh egyesület kezdeményezte, hogy a Páneurópa Unió segítse megvalósítani Hantos Elemér közép-európai intézet létesítésére irányuló tervét, amely főleg a dunai államok gazdasági és kulturális viszonyait és kapcsolatait tanulmányozná.

A Páneurópa Unió *Frankfurt am Main*-ban működő helyi csoportja német és külföldi diákok csereutaztatását kezdeményezte, és bizottságot alapított a diákcserék lebonyolítására. Tervét a magyar szekció is üdvözlölte. A projektben csak olyan diákok vehettek részt, akik a páneurópai mozgalommal kapcsolatban tudományos értekezést dolgoztak ki.<sup>106</sup>

---

Egyesült Államokban. Néhány országban illegális szervezetként működik. A szabadkőművesek ún. páholyokba szerveződnek, amelyekbe titokzatos beavatási szertartásokon keresztül, titoktartási fogadalom mellett vesznek be új tagokat. A római katolikus egyház a szabadkőműveseket kiközösítette 1738-ban, különösen a jezsuiták illetve a bencések igyekeztek a szabadkőművességet háttérbe szorítani. Míg a tudomány a világ mennyiségi megragadásával igyekszik azt megismerni, a szabadkőműves filozófia a világ minőségeit kívánja feltárni. A szabadkőművesek úgy gondolják, hogy a minőség képviselői teremtő munkájukkal elvileg szabadon alakíthatják a jövőt, ugyanakkor azért felelősséggel is tartoznak. Az ember tiszteletét hirdetik, a kortársaikért, a világegyetemért akarnak tenni valamit, először az alapvető szükségletek, a rászorulóknak tényleges megsegítésével, nem a távoli jövőben vagy a fizikán túlmutató bizonytalan dimenziókban. A szabadkőműves közösség lehetőleg nem politizál, nem foglalkozik vallási kérdésekkel, hanem kulturális kérdésekkel törődik. Ugyanakkor a vallásszabadság hívei, éppen ezért „filozófiai istenfogalmuk” van, akit a „világ nagy építőmestere” kifejezéssel személyesítenek meg. Ehhez a témához LÁSD BENEDEK SZABOLCS: *A szabadkőművesség eredete. A hermetikus hagyományoktól az első nagypáholyig*. PONT Kiadó, Budapest, 2006.

<sup>104</sup> L. NAGY ZS.: *Bethlen liberális...*, i. m. 83. p.

<sup>105</sup> Horváth Zoltán, Huska Vilmos, Létay Ernő, Marczali Henrik, Nagy Vince, Vámbéry Rusztem, Fenyvessy László, Sós Endre, Rassay Károly, Székács Antal és Magyar Pál.

<sup>106</sup> *Páneurópai Értesítő*, 1928/ 1. szám, 2. p.

A magyarországi mozgalom elismertetéséért, a nemzetközi kapcsolatainak elmélyítéséért különösen Auer Pál és *Fried Mihály* tett sokat. Magyarországon csak 1929-ben került sor először külföldi meghívott előadására. A legillusztrisabb vendég természetesen a „Páneurópa-gróf”, Kalergi volt, aki 1930. május elején érkezett Budapestre.

A tájékoztatás, a propaganda és a társadalmi befolyás növelésében fontos szerep jutott a páneurópai eszmét népszerűsítő kiadványoknak, brosrúáknak és a sajtónak. A Páneurópa Unió magyarországi szervezete 1928 áprilisától időszaki közleményt jelentetett meg Paneurópai Értesítő címen.<sup>107</sup>

Az ingyenes megjelentetés és terjesztés súlyosan megterhelte a magyarországi szekció költségvetését, amely egyébként sem rendelkezett számottevő bevétellel. A tömeges terjesztés révén szélesebb körhöz jutottak el a Páneurópa Unió magyarországi szervezetének további propaganda-kiadványai, így a Páneurópa-mozgalom fejlődését, célját és módszereit dióhéjban összefoglaló kátékat juttattak el a nagyközönségnek. Közéjük tartozott az alapítás évében, 1926-ban megjelent „Paneurópa (Egyesült Európa) kiskatéja” című kiadvány. 1928-ban, majd 1931-ben adták ki Kalergi „Mit akar a Páneurópa Unió?” című, szintén káté formájában írt brosrúját.<sup>108</sup>

Mivel a tagok nagy része művelt, értelmiségi körből került ki, Magyarországon is nagy olvasótábora volt a Páneurópa Unió Bécsben megjelenő, német nyelvű Paneuropa című kiadványának.

A polgári liberális sajtó is segített az általános informálódásban. A napi sajtó főleg a rendezvényeikről szóló tudósítások kapcsán volt a szervezet hasznára.<sup>109</sup>

A Páneurópa Unió szekciói valamennyi országban autonóm és önálló pénzügyi egyesületeként működtek. A magyar szekció állandó mostoha anyagi viszonyok közepette folytatta tevékenységét. A tagdíjakból és az önkéntes adomá-

<sup>107</sup> Az értesítő valamennyi száma a Páneurópa Unió hatpontos programjával zárult: „1. A páneurópai mozgalom pártok felett álló tömegmozgalom Európa egyesítésére. A Páneurópa-mozgalom megtestesítője a Páneurópa Unió. 2. A páneurópai mozgalom célja: minden arra képes és kész európai államnak az egyenrangúság és a béke alapján álló politikai és gazdasági államszövetségben való tömörítése. 3. A páneurópai mozgalom világpolitikai programja: barátságos együttműködés a többi politikai kontinenssel a Népszövetség keretében. 4. A Páneurópa Unió tartózkodik minden belpolitikai kérdésbe való beavatkozástól. 5. A Páneurópa Unió államok szerint tagozódik. Minden állam autonóm és önálló pénzügyekkel bíró egyesülettel rendelkezik. A Páneurópa Unió központja, mely az egyes állami egyesületek közötti összefüggést fenntartani hivatott, Bécsben székel. 6. A Páneurópa Unió jelvénye: vörös kereszt arany alapon.”

<sup>108</sup> Megjelentették Auer Pál magyar nyelvű „A Briand-memorandum és Magyarország érdekei” (1930. június) és Fried Mihály németül írt „Páneurópa Genf után” (1930. október) című munkáját is.

<sup>109</sup> A Páneurópa-gondolat és annak eszmeköre nemcsak politikai orientációt jelentett, hanem az irodalmi és művészeti ízlésformálásban is szerepet kapott. Magyarországon Rothmann Adolf, a hajdúdorogi fiókszervezet és a Központi Bizottság tagja indítványozta páneurópai tárgyú művészeti alkotás, festmény, szobor, színdarab és regény elkészítésére vonatkozó pályázat kiírását.

nyokból befolyó összegek a szervezet fenntartását is alig vagy egyáltalán nem fedezték. Fennállása idején nem tette lehetővé a nagyvonalú propagandát.<sup>110</sup>

### 5. A társadalmi bázis

Az európai egyesülés gondolatának magyar képviselői az integrációs eszmét többnyire a magyar politikai rendszer és a külpolitika éles bírálatával kapcsolták össze. A páneurópai összefogás gondolatát elsősorban a magyar liberális és demokratikus ellenzék, a szabadkőművesség és a szociáldemokrata munkás-mozgalom képviselői támogatták.

A liberális pártok közül a Kossuth Párt polgári értelmiségi pártként működött; aktív politikusai főleg ügyvédek voltak. Párttagjainak túlnyomó többsége függetlenségi múlttal bírt, vagy a kiscgazdától érkezett. Itt talált helyet magának Jászi Oszkár egykori pártjának néhány tagja is, köztük *Vámbéry Rusztem*.<sup>111</sup>

A polgári ellenzéken belül a Kossuth-párt képviselte a legradikálisabb polgári programot, és a legérzékenyebb maradt a szociális feladatok, valamint a földkérdés iránt.<sup>112</sup> Olyan külpolitikai irányt támogatott, amely a nyugati nagyhatalmakkal és Magyarország szomszédaival való jó viszonyt és a szoros együttműködést szorgalmazta. Legfőbb külpolitikai elvük a pacifizmus volt, amelyet az agresszív revíziós nézetekkel állítottak szembe. Elmarasztalták a kormányt, amiért adós maradt a szomszédos államokkal szembeni egyértelmű külpolitikai irányvonal kidolgozásával. Emellett támogatták Jászinak a dunai népek együttműködéséről szőtt elképzelését is.

A *Vázsonyi Vilmos* ügyvéd által 1894-ben alapított Nemzeti Demokrata Pártot gazdasági megalapozottságú kisantant-barátsága és szabadkereskedelmi felfogása kötötte a páneurópai célkitűzésekhez.<sup>113</sup>

Az ellenforradalmi rendszer másik tekintélyes liberális pártja *Rassay Károly* vezetésével jött létre. 1921-es megalakulásakor a Függetlenségi Kiscgazda Földműves és Polgári Párt nevet vette fel. 1926-ban *Rassay* és *Vázsonyi* pártja rövid időre egyesült Független Nemzeti Demokrata, illetve Egyesült Balpárt néven. 1928-tól a párt új neve Nemzeti Szabadelvű Párt lett. (Az 1939-es választásokon már Polgári Szabadság Pártként szerepelt.) *Rassay* az 1920-as évek közepétől a liberális-demokrata ellenzék legszélesebb bázisú országos pártját

<sup>110</sup> *Panéurópai Értesítő*, 1928. július. 8. 2. szám 3. p.

<sup>111</sup> Ekkor került előtérbe *Rupert Rezső*, *Nagy Vince* és *Vámbéry Rusztem*. A párt közéleti képviselői régi függetlenségi, *Károlyi* egykori párthívei, polgári radikálisok, kiscgazdák voltak: *Auer Pál*, *Bartha Albert*, *Búza Barna*, *Gömöry Sándor*, *Horváth Zoltán*, *Szakács Andor*, *Fóthi Vilmos*, *Rainprecht Antal* stb.

<sup>112</sup> *Kövcics E.*: i. m. 116. p.

<sup>113</sup> Ezt jelezte a Demokrata Pártból *Rassay Károly* pártjához csatlakozott *Sándor Pálnak* és *Bakonyi Kálmánnak*, valamint a *Vázsonyi-párt* néhány értelmiségi tagjának, *Marczali Henriknek* és *Pakots Józsefnek* a magyarországi Páneurópa-mozgalomban való részvétele.



építette ki, s annak vezetőivel, közöttük *Hegymegi-Kiss Pállal* bekapcsolódott a magyar páneurópai csoport munkájába.<sup>114</sup>

A liberális ellenzék társadalmi kapcsolatainak hatékonyságát erősítette az a szoros szál, amely párttagjait és a szabadkőművességet összekötötte.<sup>115</sup> A Páneurópa Unió magyarországi szervezetében részt vevő polgári liberális és demokrata politikusok nagy része szabadkőműves testvér volt.<sup>116</sup> A szabadkőművesség révén a liberális ellenzék nemzetközi kapcsolatai is erősödtek. A szabadkőművességet és a liberális ellenzék szellemi-politikai rokonság fűzte össze, de egyúttal az is, hogy az ellenforradalmi rendszer mindkettőt felelőssé tette a forradalmakért és Trianonért.

A liberális pártokat, lapszerkesztősegeket, kiadványokat, az ipari, kereskedelmi és pénzügyi köröket, a szellemi és művészeti élet jeles alakjait összefűzte a „testvériség lánc” és a liberális eszmekör. A szabadkőművesség nemzetközi kapcsolatai nagy szolgálatot tettek az ellenzéknek a francia radikális-demokratikus polgári körökkel, a csehszlovák és más kisantant-politikusokkal való érintkezés fenntartásában.<sup>117</sup>

A kereskedelmi töke képviselője mellett figyelemre méltó volt a Gyáriparosok Országos Szövetsége elnökének, az egykori pénzügyminiszter *Hegedűs Lórántnak* és *Székcács Antalnak*, a Budapesti Kereskedelmi és Iparkamara elnökének részvétele a Páneurópa Unió magyarországi szekciójának vezetésében. A Páneurópa-gondolat mellett sorakozott fel a hangsúlyozottan közép-európai politikát valló közgazdász *Hantos Elemér* és a budapesti Közép-Európa Intézet vezetésében vele együttműködő Gratz Gusztáv is. A Páneurópa-mozgalomhoz később *Eckhardt Tibor* is csatlakozott.

A fenti erők mellett működtek még kisebb-nagyobb csoportok, pártokhoz hasonló szervezetek, amelyek szintén az ellenzéki politikai élet platformját jelentették. Ilyen volt a Köztársasági Párt, amelynek vezetését *Nagy György*, majd *Veér Imre* után 1926-ban *Rupert Rezső* vette át. A Köztársasági Párt élvezte a radikálisok, az októbristák,<sup>118</sup> a Kossuth-párt támogatását és a Szociáldemokrata Párt rokonszenvét.<sup>119</sup>

<sup>114</sup> L. NAGY ZS.: *Bethlen liberális...*, i. m. 60–67. p.

<sup>115</sup> Uo. 81. p.

<sup>116</sup> Auer Pál, Balkányi Kálmán, Halasi-Fischer Ödön, Horváth Zoltán, Hegymegi-Kiss Pál, Huska Vilmos, Létay Ernő, Marczali Henrik, Nagy Vince, Pakots József, Rassay Károly, Rupert Rezső, Sándor Pál, Vámbéry Rusztem és Vészi József.

<sup>117</sup> L. NAGY, ZS.: *Szabadkőművesség...*, i. m. 96. p.

<sup>118</sup> Így is nevezik a magyar politikai életben azokat a demokrata-liberális pártállású politikusokat, akik az 1918 októberében kitört ún. őszirózsás forradalom és az uralomra jutott Károlyi-párt programja alapján állnak és e program keretében köztársasági államformát akarnak. (Forrás. Révai lexikon.)

<sup>119</sup> A földreformot követelő ellenzéki politikusokat tömörítette a Hegymegi-Kiss Pál és Székcács Andor által 1923-ban létrehozott, de rövid életű Földreform Szövetség. Kifejezetten a budapesti községi politika kis pártja volt a Virágh Géza vezette, 1905-ben alakult Dolgozó Polgárok Pártja.

A liberális pártok társadalmi és politikai elszigeteltségük miatt politikai partnereket kerestek. Legkorábban és legtartósabban a Szociáldemokrata Párttal működtek együtt. Átmeneti szövetségest jelentett a liberálisok és a Szociáldemokrata Párt részére Giesswein Sándor keresztényszocialista mozgalma.

Fontos szerepet töltött be az ellenzék életében az Emberi Jogok Ligájának 1924-től Párizsban működő magyar tagozata, amelynek elnöke éveken keresztül *Károlyi Mihály* és felesége volt.

Az emigráns magyarok e szervezete szoros kapcsolatot tartott fenn a hazai ellenzékkel, részben a szabadkőművességen, részben a munkásmozgalmon keresztül, s számos formában, anyagilag is támogatta a baloldalt. Ennek lebonyolításában kimagaslott *Bóta Ernő* tevékenysége.

### Összegzés

A Páneurópa-mozgalom – noha egy idealista magánszemély kezdeményezése volt – az I. Világháborút követő időszakban a pacifista kezdeményezések közül kiemelkedően nagy népszerűsége tett szert. Kalergi mozgalma a pártok felettséggel, eklektikus eszmeiségével minél nagyobb tömegbázis gyűjtésére és nemzetközi hálózat kiépítésére törekedett.

Ugyanakkor a Páneurópai Unió soraiba álló politikai személyiségek tekintélyt parancsoló listája sem kendőzhette el azt a tényt, hogy az új gondolatok felmerülése ellenére ez a szervezet nem tudott elérni konkrét gyakorlati eredményt a maga korában. Egyetlen kormány sem reagált felhívásaira, bár néhány kormánytag hangoztatott hasonló nézeteket az Unió körein kívül is (mint a francia *Edouard Herriot* vagy *Briand*<sup>120</sup>).

Magyarországon a szervezet alapvető problémája volt, hogy a magyar közvélemény döntő többsége a trianoni békeszerződés igazságtalanságainak revíziójától várta az ország gondjainak megoldását. Így hosszabb távon a mozgalom nem tudott hatást gyakorolni, a sajtó érdeklődése is elpárolgott és a politikai szélsőségek térnyerésével a magyar közvélemény elfordult Kalergi kezdeményezésétől.

Az mondható, hogy amíg ennyire eltértek az egyes államok érdekei, eleve nem is volt lehetőség bármiféle egység kialakítására. Majd csak a II. Világháború utolsó fázisában merül fel újra az európai egység kérdése, amikor már elérhetnek a gyakorlati megvalósításig. Ekkor pedig felhasználják a korábbi egységtervek tapasztalatait, így Coudenhove-Kalergiét is. Ebben rejlik személyének és eszmerendszerének jelentősége.

<sup>120</sup> DEREK W. URWIN: *A közös Európa : az európai integráció 1945-től napjainkig*. Corvina Kiadó, Budapest, 2003, 13. p.

SZILVIA VÁRADI

## DIE PANEUROPA-BEWEGUNG UND IHRE EINWIRKUNG IN UNGARN

(Zusammenfassung)

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft lässt das Interesse an der Geschichte der europäischen Integration und der Europa-Idee nicht nach und lenkt den Blick immer wieder auf die Vordenker und Vorläufer des vereinten Europas.

Nach der Zerstörung des ersten Weltkriegs herrschten in Europa schwere politische und wirtschaftliche Umstände. Viele betrachteten die Mitwirkung der europäischen Staaten und ein Vereintes Europa als einen Ausweg.

Die Paneuropa-Bewegung und ihr Gründer Richard Nikolaus Graf von Coudenhove-Kalergi durften als wohl die bekanntesten Verkünder der Europa-Idee in der Zwischenkriegszeit in keiner Darstellung zur Geschichte der europäischen Integration fehlen.

Er entwickelte die „Paneuropa“-Idee und schlug vor, dass Europa sich zu einem politischen und wirtschaftlichen Verband zusammenschließt, der „Paneuropa“ genannt wird.

Im Jahr 1924 gründet er die Paneuropa-Union, die älteste europäische Einigungsbewegung. Mitglieder waren unter anderem Aristide Briand, Albert Einstein, Thomas Mann und Konrad Adenauer. Kalergi war damit ein Vordenker der heutigen europäischen Idee und von heute schon anerkannten Begriffen wie das europäische Verständnis oder europäische Identität.

Im Gegensatz zur heutigen Europäischen Union (EU) sah Kalergi Europa eher als ein Gegengewicht zu den USA, zu Russland und Asien in wirtschaftlicher, aber auch kultureller und politischer Hinsicht.

Weitere Aspekte eines Europas nach Kalergi waren Freiheit und Frieden, Wohlstand und Kultur, er benutzte dazu oft das Mittel der Propaganda.

Die Studie gliedert sich in zwei Teile. Das Thema des ersten Teils ist Kalergi und sein Paneuropa-Konzept. Der zweite Teil konzentriert sich vor allem auf die ungarische Beurteilung der Paneuropa-Bewegung und auf die Meinung der Bethlen-Regierung. Dann beschäftigt es sich mit der ungarischen paneuropäischen Landesektion.

In unserer Zeit können wir uns Kalergis Konzept zunutze machen, damit die Einheit in der Mannigfaltigkeit wirksam funktioniert.



VARGA SZABOLCS

## A gyermekvédelem Magyarországon, különös tekintettel Sopron vármegyére (1945–1950)

### *1. Általános helyzetkép*

1944 júliusától hadszíntérre vált az ország területe. Magyarország politikai közgazgatási szervezete 1944. október 15-e után a háború végső szakaszában teljesen felbomlott. A háború pusztításai nagymértékben sújtották mind a mezőgazdaságot, mind pedig az ipart. „A mezőgazdaságban elpusztult az állatállomány 50–80 %-a, a gépi felszerelés 40–70 %-a és a terménykészletek 78 %-a. A harcok miatt 1945-ben 30 %-kal kevesebb volt a rozssal, 50 %-kal kevesebb a búzával és 70 %-kal kevesebb a cukorrépával bevetett terület, mint az előző évben.”<sup>1</sup>

Az iparban a sok légitámadás bénította meg a termelést. A gyárak és üzemek többsége elpusztult, az épen maradt gépek és nyersanyagok pedig Németországba „vándoroltak”. A gyáripar vagyonállagának 54 %-a és a közlekedési berendezések értékének 59 %-a megsemmisült. A háború okozta károk következtében a magyar mezőgazdaság és a magyar ipar teljesítőképességének 60 %-át elveszítette.

„Az ország lakásállományának több mint 10 %-a elpusztult. Budapest 295.000 lakásából 13.500 teljesen megsemmisült, 18.700 lakhatatlanná vált, 47.000 pedig csak részben maradt használható. A vidéki városok közül Székesfehérváron a lakóházak 84 %-a, Sátoraljaújhelyen 58 %-a, Komáromban, Sopronban, Debrecenben, Szolnokon és Veszprémben közel 50 %-a sérült meg vagy vált lakhatatlanná.”<sup>2</sup>

Az élelmiszer tartalékok elpusztultak, kimerültek, vagy nyugatra hurcolták őket. A közellátás fokozatosan növekvő mértékű korlátozások után teljesen megszűnt. Sem a mezőgazdasági, sem az ipari lakosság napi élelmiszer fogyasztásának értéke nem érte el a 3000 kalóriát. 1945-ben a fogyasztás értéke az őstermelő lakosnál 1820 kalóriára, a nem őstermelőknél 1541 kalóriára csökkent.

---

<sup>1</sup> Szociális Szakszolgálat, 4–5. sz. körlevél, 1947. ápr–máj. 7. p.

<sup>2</sup> Uo.

Az évek óta tartó nélkülözés következtében a lakosság széles rétege a végtelenségig lerongyolódott. A munkások és értelmiségiek, a földművesek és törpebirtokosok többmilliós tömegének nem volt más ruhája és lábbelije, mint amelyben naponta munkahelyére járt. „A lakosság 50 %-a sürgős ruha és cipő pótlására szorult. Nehéz testi munkásoknál, bányászoknál és földmunkásoknál ez az arány sok helyen elérte a 75 %-ot.”<sup>3</sup> Országszerte jelentkezett a nyomor, viszont a segítség eszközei úgyszólván teljesen hiányoztak. A szociális intézmények munkája megszűnt. Az állam és az önkormányzatok pénztára üres volt.

Az ország területének lélekszáma „1944 július hó 31-én kerek számban 9.500.000 volt. 1945 július hó 30-án végrehajtott országos összeírás az országban 8.656.000 lakost számlált. „A 954.000 főt kitevő lélekszámcsökkenésből mintegy 440.000 a katonai és polgári elhalálozottak száma és 514.000 a hadifoglyok, deportáltak és a nyugatra menekültek száma.”

Az ország lakosságának természetes szaporodása 1946 januárjában érte el mélypontját: mínusz 1132, azaz -1,5 ezrelék.<sup>4</sup>

Az ország egészségügye 1944/45 telén volt a mélypontján. Az átmeneti rosszabbodás már a háború első éveiben jelentkezett. 1944 tavaszán a légítámadások következtében a városokból és a veszélyeztetett területekről megkezdődött a lakosság vidékre áramlása. A zsúfolt lakásokban, pincékben és óvóhelyeken meghúzódó és hónapokon keresztül kellő tisztálkodási lehetőség nélkül, legtöbbször elégtelen táplálkozási viszonyok mellett élő emberek között az egészségügyi ártalmak súlyos következményekben jelentkeztek. Különösen súlyos volt a helyzet a gyermekegészségügy terén. Közvetlenül a háború befejezése után a 10 éven aluli gyermekeknek több mint 50 %-ánál angolkóros tüneteket lehetett észlelni. Az iskoláskorú gyermekek 42 %-ánál nagyfokú vérszegénységet állapítottak meg az 1946-ban végzett vizsgálatok. Sok helyen járvány ütötte fel a fejét. A kiütéses tifusz a háború előtt hazánkban szinte ismeretlen volt. 1945-ben csak a polgári lakosság körében 3500 megbetegedést észleltek. Az ország számos településén terjedt el a hastífusz, pusztított a tüdővész és a malária. Az 1914-18. évi világháború után a lakosság 30 %-ánál lehetett megállapítani táplálkozási hiányosságból eredő kóros tüneteket. Ez az arány a II. világháború után közel 100 %-ra emelkedett. A működő kórházi ágyaknak 42 %-a pusztult el. A gyógyszerhiány katasztrofális volt. A kórházaknál és más gyógyintézeteknél a gyógyszerkészletek 75 %-a semmisült meg.

Nem volt közlekedés, nem volt posta és nem volt rádió.

A háború befejezését követően több ezer gyermek maradt fedél és családi háttér nélkül. Loptak, kéregettek, kóboroltak. A közellátás 1945/46 telén érte el mélypontját. 1945 tavaszán 1 liter anyatej 20 dkg lisztet, 40 dkg burgonyát, 25 dkg hüvelyest, 5 dkg zsírt és 5 dkg cukrot ért. A főváros közellátási kormánybiztosa 1945. április 8-tól a gyermekek egytálételes fejadagját kénytelen volt grammnyi pontossággal előírni. Állandó gondot jelentett Budapest ellátása tejjel

<sup>3</sup> Uo. 8. p.

<sup>4</sup> Uo.

és tejtermékkel. 1945 októberében a csecsemőknek csak napi 2 deci tej jutott. A lakosság és elsősorban a fiatalok „teleltetése” évekig a legsúlyosabb gondok egyike. 1946 januárjában élelmezésre szorult 18.984, felruházásra 20.545, üdültetésre pedig 16 558 fővárosi gyermek. A polgármester jelentése szerint „több mint 70.000 terhes nő, szoptatós anya, csecsemő és kisded élt, „ínséges körülmények között. Vidéken valamivel jobb volt a helyzet. Az 1946-os pénzügyi stabilizációig hanyatlott az erkölcs, aggasztóan nőtt a prostitúció, „soha nem ismert mértékben” emelkedett az abortuszok, a vérbajosok száma (400.000-nél több volt), óriási mértékben terjedt a bűnözés, a gyermekek és a fiataikorúak körében is. Egy 1945-ben felmérés szerint az ország területén ebben az időben 177.000 csecsemő, 605.000 egy-öt év közötti és 1.512.000 hat-tizenöt év közötti gyermek/fiatal volt.

A 6300/1945. ME. sz. rendelet előírta a községi szociálpolitikai bizottságok létrehozását, a megyeszékhelyeken pedig törvényhozói bizottságok szervezését. Minden politikai párt növelni akarta a tömegbefolyását. Erre kiváló terepnek bizonyult a szociálpolitika és a gyermekvédelem egyaránt. „A gyermekvédelem nem társadalmi vagy szociális kérdés, elsősorban politika”.<sup>5</sup>

A II. világháború utáni magyar gyermekvédelem történetének első két évtizedéből ki kell emelnünk két olyan időszakot, melyek rövidek voltak.

A Nemzeti Segélyakciónál és az Országos Gyermek- és Ifjúságvédelmi Tanácsról van szó. Az a közös bennük, hogy mindkettő a nemzet nagy sorsproblémáinak időszakában jött létre, szakértelemből, humanitásból, társadalmi segítőkészségből építkezett, és a politikai hatalom szüntette meg.

A Nemzeti Segély az MKP KV 1945. január 9-ei felhívása nyomán jött létre, és kezdetben négy párti irányítás és ellenőrzés alatt működött (FKP, MKP, NPP, SZDP). Rövid pár hónap alatt vált az egész országot behálózó népmozgalmá és elsősorban gyermekvédelmi tevékenységet folytatott.

A háborút követő rendkívül sanyarú, szűkös és veszélyes viszonyok közepette megszervezte a külföldi segélyszervezetek küldeményeinek szétosztását, a csecsemők tejellátását, a betegek gyógyszerhez juttatását, bölcsődéket, napközi otthonokat, gyermeknépkonyhákat, gyermekotthonokat, szülőotthonokat, gyermekambulanciákat, gyermekórházakat, TBC szanatóriumot állított föl. Meghirdette a demokratikus szociálpolitikát és létrehozta a községi szociálpolitikai bizottságokat. Gondoskodott a rászoruló gyermekek vidéki és külföldi feltáplálásáról (ennek mértékére jellemző, hogy fennállásának már az első feléve alatt húszezer gyereket helyezett el vidéken). Lényegéhez tartozott, hogy rugalmasan és operatívan reagált a problémákra, a társadalmi erők mozgósítására épített, és rendkívül hozzáértő munkatársai voltak. (Közreműködtek benne például dr. Pikler Emmi, dr. György Júlia és dr. Petényi Géza is.) Intézményei köré védnökséget szervezett. A társadalom minden rétegéből kikerülő támogató tagsága havi jövedelmének bizonyos százalékát ajánlotta az akció fenntartására. Már

<sup>5</sup> GERGELY FERENC: *A magyar gyermekvédelem története (1867–1991)*. Püski Kiadó Kft. Bp., 1997, 65. p.

1945-ben 30 ezer kollektív tagja volt. Bevételei voltak még jótékony célú előadásokból és teadélutánokból. Magyar Jövő néven lapot adott ki. 1948-ra az MKP már felszámolta politikai ellenfeleit és a szociálpolitikai problémákat megjelenítő, alulról építkező, magas szintű szervezettséggel bíró Nemzeti Segély jelenléte a társadalmi életben teherré vált. A Nemzeti Segélyt úgy tették ártalmatlanná, hogy összevonták a Magyar Vöröskereszttel.

1945. február 2-án megalakult a Magyar Pedagógusok Szabad Szakszervezete. A Szabad Szó 1945. április 26-ai számának vezércikke a parasztságnak a kapott földek mellé megfelelő iskolához való jutását követelte. A szakszervezethez sok tervezet érkezett újfajta iskolák létrehozására, ezért bizottságot hoztak létre munkaiskolák szervezésére (elnök: dr. Stollmár László). A szakszervezet 1945 októberében a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériummal is egyeztetett a munkaiskolák felállításáról. Terveik szerint azok, akik az általános iskola felső tagozatát sem helyben, sem a környező községekben nem tudták volna elvégezni, munkaiskolában nyertek volna elhelyezést. Védnökségük alatt indult el a munkaiskola és tanulóotthon mozgalom.

Ezzel egyidejűleg a Népjóléti Minisztérium a menhelyi gyerekek bentlakásos intézményhálózatának kiépítésére tett kísérletet. Közvetlenül az 1945 utáni időben és később az egypártrendszer idején is, a nevelőszülői hálózatot előnytelen megoldásnak tartotta a gyermekvédelem vezetése, feltehetően annak rossz tapasztalatai miatt. „Az a vélemény alakult ki, hogy a gyermekek nevelése szempontjából a nevelőszülői hálózat előnytelen, a legjobb megoldás a gyermekek nevelése szempontjából a gyermekotthon. Soha nem látott módon szaporodnak a gyermekotthonok (1948-ban 8, 1949-ben 4, 1950-ben további 9 otthon létesült.”<sup>6</sup> Történt mindez azok ellenére, hogy a háborús károk és az anyagi erőforrások hiánya miatt 1945–51 között az állami gondozásba vettek kétharmadát nevelőszülőkhöz helyezték ki. Komoly problémát jelentett, hogy nem volt külön intézménytípus az árva, elhagyott gyerekek, a család rossz anyagi helyzete miatt gondozásba vette, a szellemi sérült, mozgássérült, káros családi környezetből kiemelt és a magatartászavaros gyermekek részére, így az otthonok belső összetétele meglehetősen vegyes képet mutatott. „A gyermekotthonok melletti döntés született, mert végképp el akarták törölni a lelenc sorsot, ami mindannyiszor fenyegeti a rászorulókat, amikor a nevelőszülői hálózatot kényszerűségből bővítik, s nem végzik el a szükséges szelekciót. A bentlakásos otthonok gyarapítását tehát nem azért kellett szorgalmazni, mert ideológiai vagy politikai szempontok azt diktálták, hanem azért, mert egyetlen lehetőségként kínálkozott a lelenc sors megszüntetésére.”<sup>7</sup>

1946-ban a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztérium a Népjóléti Minisztériummal karöltve vállalta a kóbor gyermekek gondozásának megszervezését. A két minisztérium összefogásának és dr. Ádám Zsigmond munkájának eredmé-

<sup>6</sup> GERGELY FERENC: i. m. 72. p.

<sup>7</sup> DR. GÁT FERENC: Most a nevelőszülők...? *Gyermek-és Ifjúságvédelem*, 1991/1. sz. 29. p.



nyeként jött létre az első, tervek szerint makarenkói elvek alapján működő, gyermekváros Hajdúhadházán.

A második világháborút követően a menhelyek átmeneti jellegűek voltak. Az egészséges gyermekeket vidéki telephelyekre, családokhoz adták ki, akik nem utolsósorban jó idénymunkásokat láttak bennük. Az anya nélkül maradt, menhelyre került csecsemőket dajkaságba adták. A rendellenes fejlődésű, fogyatékos gyermekek intézetben történő elhelyezésére nem volt lehetőség. A teljesen árvákat árvaházakba próbálták bejuttatni. Az árvaházak jelentős része egyházi illetve különböző egyesületi kezekben volt. 1946-ban már 21.930 gyermeket gondoztak, ekkor még felekezeti, „ligás”, községi és állami otthonokban, valamint családokban nevelőszülőknél. 1945 és 1946 volt a közellátás mélypontja.

Az otthonokban illetve a szegény családokban egyaránt hatalmas gondot okozott a nélkülözés, a télen tovább nehezedő életkörülmények. A demokratikus rendőrség kiépült és visszaállították a Fiatalkorúak Bíróságát. A rendőrség gyermekvédelmi tevékenysége keretei között, már női munkatársakat is foglalkoztatott. „Az 1946-ban Pikler Emmi által létre hozott Csecsemőotthonok Országos Módszertani Intézete, alakulásakor a háború utáni rendkívüli szükség-helyzet enyhítésére volt hivatott....Károlyi Mihályné közbenjárására sikerült 40 gyereket kihozni a börtönből, és számukra Rákospalotán – nem a mai és 100 éve működő Leánynevelőben – gyermekotthont létesíteni. Nyitott gyermekotthonként működött, de később a falakon lévő Botticelli-képeknek szentképpé nyilvánítása okán meg kellett szüntetni, ismét egy feljelentés következményeképp.”<sup>8</sup> 1946-ban a XXIX. számú törvény eltörölte a törvénytelen gyermek fogalmát, megtartva a házasságon kívül születettség kategóriáját, de minden gyermek számára jogegyenlőséget biztosított (elvileg!). Ettől kezdve a születési anyakönyvbe a vérszerinti vagy képzelt apa került. Az MKP 1946. évi Köznevelési Ankétján megfogalmazták a gyermekvédelem további tennivalóit. Eszerint a korábbi széttagolt (felekezeti, Ligás, községi, állami) gyermekvédelem helyett egységes állami irányítású hálózatot kívánnak létrehozni. 1948 áprilisában az MKP bekebelezte az MSZDP-t és így létrejött az MDP (Magyar Dolgozók Pártja).

Az egypártrendszerben elkezdődött a javak, értékek és érdekek központosított újrafelosztása. 1948-ban államosították a gyermekmenhelyeket. A kormány 12050/1948. számú rendeletével törölte a menhely elnevezést, helyette az állami gyermekvédő otthon fogalmát vezette be. Ezzel egyidejűleg kiterjesztette az állami gondozás időtartamát a 18 éves kor betöltéséig. Az állami gyermekvédő otthonok a Népjóléti Minisztérium felügyelete alá tartoztak. Megszüntették az Országos Szociálpolitikai Intézetet és az egységes gyermekvédelem irányítását végző szerv neve ezentúl: Országos Gyermek- és Ifjúságvédelmi Tanács. „Száműzték a „burzsoá áltudományok” hazai képviselőit, feloszlatták intézmé-

<sup>8</sup> HERCZOG MÁRIA: *A gyermekvédelem dilemmái*. Pont Kiadó, Bp., 1997, 69. p.

nyeiket, társadalmi-szakmai szervezeteiket. A pedagógia, pszichológia és a szociológia képviselői csak kis hatékonysággal, a szovjet tudomány külsőségei mögé húzódva tudtak működni, elzárva a tudomány nemzetközi eredményeitől.”<sup>9</sup> A Belügyminisztérium megakadályozta az Országos Gyermekmentő Egyesület megalakulását. 1948 tavaszán felszámolták, több más ifjúsági szervezettel együtt az 1917-ben alakított Gyermekbarát Egyesületet.

Ez év nyarán a kormány leállított egyes külföldi gyermeküdültetési akciókat. „A fordulat évében, különösen pedig azt követően, a szociálpolitika és a gyermekvédelem irányítóinak gondolkodásában a szocialista állam mindenhatósága, a termelés–jólét–egészség–szilárd család–több termelés leegyszerűsített kapcsolatrendszere, és ebből következően az állami intézményhálózat (óvodák, napközi otthonok, nevelőotthonok és gyermekvárosok sokasága) foglalta el az uralkodó helyet, ez szabta meg a haladás irányát.”<sup>10</sup>

## 2. Az újjáépítés

Az újjáépítő munka legnagyobb nehézségei a termelés terén jelentkeztek. Az ipar a termelőeszközök nélkülözése mellett kezdetektől fogva nagymértékű nyersanyaghiánnyal küzdött. A mezőgazdasági termelést a gépi felszerelés és az állatállomány elpusztulásának következményei sújtották. Az újonnan földhöz jutottak – legnagyobb részben nincstelen földművesek – állat, szerszám és vetőmag nélkül kezdték meg küzdelmes sorsú, új életüket.

Szociális téren a közellátás megoldatlan kérdései voltak fenyegetőek. A jelentősen megfogyatkozott állatállomány nem biztosíthatta kielégítően a közellátás minimális szükségletét. A nélkülözés óriási volt. „Az ország lakosságának életszínvonala 1945 áprilisában 60 %-kal az 1938. évi életszínvonal alatt állt.”<sup>11</sup> A helyreállítással kapcsolatos hatalmas arányú munkát több mint másfél esztendőig tartó, arányaiban példa nélkül álló pénzromlás idején kellett elvégezni. Döntő jelentőségű volt a nincstelen földművesek földhöz juttatása, az ipar újjáépítése szempontjából pedig az összerombolt és megrongált bányák termelőképességének helyreállítása.

A népjóléti munka homlokterében a gyermekvédelem újjászervezése és a hadigondozottakról való gondoskodás állott. A háború következtében az állami gyermekvédelem egész szervezete összeomlott. A gyermekmenhelyeket kiürítették, felszerelésüket elhurcolták, az elhagyott épületek súlyos háborús károkat szenvedtek. „A központi intézetek férőhelyeinek száma az 1938. évi 1900-ról 483-ra, a különleges nevelő- és gyógyintézetek férőhelyeinek száma 3212 ágyról 251-re csökkent. Az újjászervezés eredményként 1946 őszén a központi intézetekben 800-ra, 1947 január havában 1165-re emelkedett a férőhelyek

<sup>9</sup> GERGELY FERENC: i. m. 85. p.

<sup>10</sup> GERGELY FERENC: i. m. 75. p.

<sup>11</sup> *Szociális Szakszolgálat*, i. m. 9. p.

száma, míg a kisegítő intézeteknél 1946 őszén 800, 1947 január havában, pedig már 1170 gondozásra szoruló gyermek nyerhetett elhelyezést.”<sup>12</sup> Ebben az időszakban megkezdődött a gondozásra kiadott gyermekek ruhával történő rendszeres ellátása illetve a nevelőszülők részére a tartásdíjak ismételt állami folyósítása. Ez utóbbi intézkedés elsősorban azt próbálta kiküszöbölni, hogy a nevelőszülőknél elhelyezett gyermekek munkaerejének oly gyakori kizsákmányolása megszűnjön. A hároméves terv feladatának tekintette az intézetekben elhelyezendő értelmi fogyatékos, nehezen nevelhető és beteg gyermekek részére új intézmények létrehozását illetve közületek és intézmények által fenntartott intézetekben férőhelyek biztosítását. A 9 központi gyermekmenhely üzembe helyezése mellett a sok települési és társadalmi gyermekvédelmi intézmény helyreállítása és segélyezése, valamint a több száz napközi otthon létrehozása is a gyermekvédelem fejlődést jelezték.

Megkezdődött az óvodák foglalkoztatási rendszerének korszerűsítése, többek között azzal, hogy az óvodai intézmények május hó 1-től szeptember hó 30-ig napközi otthon jelleggel működtek. A Népjóléti Minisztérium ezt a rendelkezését azzal indokolta, hogy „a mezőgazdasági munkák idejére a dolgozókat ez évben fokozott mértékben mentesítsük gyermekeik gondozásának és felügyeletének feladata alól.”<sup>13</sup> A rendelkezés pontosan szabályozta a nyitva tartást, időbeosztást. Minden olyan napközi otthon ahol egy gyermekcsoporthoz csak egy óvónő volt beosztva, 8 órát volt köteles a gyermekkel foglalkozni. Ahol két óvónő volt beosztva egy csoporthoz, ott a napközi otthon a szülők munkaidejétől függően napi 10–12 órát volt köteles a gyermekekkel foglalkozni. A szolgáltatot teljesítő óvónő közül az egyik rendszeresen mindenkor reggeltől délig, a másik déltől estig teljesített szolgáltatot. Munkaidejükből egy órát közösen teljesítettek szolgáltatot, hogy a foglalkoztatás folyamatossága biztosított maradjon. Az óvónők kötelezően előírt feladatai közé tartozott a családlátogatások lebonyolítása is. Az óvónők munkáját már akkor is dajka segítette. Feladatai közé tartozott a takarítás, illetve a gyermekek körüli teendőkbe is segített. A minisztériumi rendelet kihangsúlyozza, hogy sem az óvónők, sem a dajkák napi 8 óránál többet nem dolgozhattak. Ahol nyáron a napközi otthon látogatottsága 20 fő gyermekszám alá csökken, a napközi otthoni foglalkoztatás beszüntetését írja elő és az óvónő más munkahelyre történő beosztásáról rendelkezett. A napközi otthon működéséről rendszeresen havi jelentésekben, előre megadott szempontok alapján kellett beszámolni. A napközi otthonok foglalkoztatási idő alatt csak két ízben tarthattak óvodai ünnepélyt: májusban anyák napja alkalmával és a napköziotthonos foglalkoztatás befejeztével.

Az állami gondoskodás az elhagyott gyermekek problémáját próbálta új utakon megközelíteni. Hajdúhadházan gyermekotthon létesült, ahol a szellemi képzés mellett a fiatalok munkára nevelése is folyt. A már elhagyatottá vált gyermekek helyzetének gyökeres megjavításán túl, az étkeztetéssel egybekötött

<sup>12</sup> Uo. 10. p.

<sup>13</sup> 36.002/1947. NM rend. alapján készült 332/1947 szociális felügyelői utasítás. SL.

kisdedóvó és napközi otthonok hálózatának kiépítésével, a gyermeknek a családban való támogatásával nyújtott segítség útján, az elhagyottá válás megelőzésére próbálták a hangsúlyt áthelyezni. Ennek érdekében a célkitűzések között szerepelt minél több csecsemő, kisded és iskoláskorú gyermek napközi otthonos és bentlakásos intézetben történő elhelyezése. Az intézményes gyermekvédelem mellett tovább kívánták fejleszteni a családban nevelt gyermekek gondozását. Ezt a feladatot elsősorban az állami egészségvédelmi szolgálat útján kívánták megoldani. A három éves terv célul tűzte ki: „... a gyermekvédelmi központok, gyermekvédelmi hivatalok hálózatának megszervezése útján egy olyan egységes és általános szervezet kiépítését, amelyik az egészségügyi, szociális és pedagógiai munka összehangolásával lehetővé teszi, hogy az állami gyermekvédelmi beavatkozás a gyermek valóságos szükségleteinek megfelelően különböző módon és mérvben történjék, illetőleg, hogy a védelemre szoruló gyermek megkapja mindazt és éppen azt, amire szüksége van.”<sup>14</sup> Dr. Molnár Erik akkori népjóléti miniszter egy, 1946. év elején a vármegyék alispánjainak írt felhívásában a magyar szociálpolitika alapvető fontosságú feladataként a gyermekvédelem korszerű megszervezését nevezte meg. Felhívta az alispánokat, hogy kövessenek el mindent, hogy törvényhatósági területükön a lehető legrövidebb időn belül minél több menhelyi kötelékbe tartozó gyermek elhelyezését és gondozását biztosítsa. A gyermekek elhelyezése, az utasítás szerint történhetett családknál, állandó jellegű intézményekben (üdülő intézet, árvaház, fiú-, vagy lány-internátus stb.), valamint külön erre a célra létesített ideiglenes vagy végleges otthonokban.

A gondozás és ellátás vállalása határozott vagy határozatlan időre szólt. Minden elhelyezett gyermek után az illetékes gyermekmenhely a kormányhatóságilag megállapított gondozási díjat az elhelyezést vállaló család vagy intézet részére havonként utólag folyósította. Ezen kívül az említettek különféle közellátási kedvezményekben is részesültek. A miniszter minden községre nézve kötelező legkisebb teljesítménynek azt tekintette, ha minden község legalább két-két, minden megyei város legalább öt-tíz és minden törvényhatósági jogú város legalább tíz–húsz gyermek elhelyezését biztosította.

A gyermekvédelmi intézmények élelmiszerellátásánál jelentős szerepet játszottak a különböző külföldi segélyszervezetek (lásd később).

A Népjóléti Minisztérium a 43.805/1947.I/1.számú utasítása a törvényhatóságok rendkívüli segélyezésre kiutalt ellátmányáról a következőképpen rendelkezett. A vármegyék háztartási alapjába az akkor rendelkezésre álló fedezethez képest időnként esetről esetre meghatározott összegű ellátmányt utalt ki. Az így kiutalt összeg csak különös méltánylást érdemlő esetben (kivételesen súlyos) rendkívüli szükségletek kielégítésére volt felhasználható. Ez azt jelentette, hogy nem szolgálhatott a közsegélyre szoruló rendszeresen visszatérő napi szükségleteinek kielégítésére, mert az indoklás szerint, „a közsegéllyel bíró folyamatos

<sup>14</sup> Szociális Szakszolgálat, 1. sz. körlevél 1947. jan–febr., 2.p.

kiadások fedezetéről nem a kormányhatóságnak, hanem a helyi hatóságoknak – a községeknek és a városoknak kell gondoskodniuk.”<sup>15</sup> Az eljárás a szociális titkárokon keresztül zajlott, akik egységes mintájú környezettanulmány elkészítése után tették meg javaslatukat. A szociális titkár az általa felvett és javaslatával ellátott környezettanulmányt kijelölt határidőn belül a szociális felügyelőhöz terjesztette fel. A felterjesztett környezettanulmányokat és javaslatokat a felügyelő a vármegyei szociálpolitikai tanács elé terjesztette, ismertette a tanács előtt a segélykérők helyzetét és megette észrevételeit. A segély-kérelem felett a szociálpolitikai tanács döntött és döntése alapján a felügyelő intézkedett a megállapított segélynek a törvényhatóság első tisztviselője útján való kiutalása és folyósítása iránt.

A hadigondozottak száma több mint félmillió volt. „Közülük 334.000 a hadisegélyesek, 36.000 a rokkantak, 61.000 hadiözvegyek, 40.000 a hadiárvak, 24.000 a hadigondozott családtagok és több mint 10.000 a háborús polgári gondozottak száma.”<sup>16</sup> Egy korábban keletkezett jogszabály hasonlóan rendelkezik, mint a jelenlegi rehabilitációval kapcsolatos jogi szabályozás. Az 1933. évi VII. tc. (3) bekezdése értelmében: „A legalább húsz munkást állandóan foglalkoztató iparüzemek és iparvállalatok – ideértve az állami önkormányzati iparüzemeket és iparvállalatokat is – továbbá az osztálysorsjegyeknek legalább tíz alkalmazottat állandóan foglalkoztató főelárusítói, végül az állami támogatásban részesülő és legalább húsz alkalmazottat állandóan foglalkoztató kereskedelmi társaságok mindaddig míg alkalmas jelentkező van, az új felvételeknél az újonnan felvett alkalmazottaknak és munkásoknak 10 %-áig hadirokkantakat, hadiözvegyeket, illetőleg hadiárvakat kötelesek alkalmazni.” Ugyanezen törvénycikk (4) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „A legalább öt alkalmazottat tartó mozgóképzemek – amennyiben a jelen törvény hatálya alá tartozó és alkalmas hadigondozott jelentkező van – kötelesek alkalmazottaiknak negyven százalékáig a törvény hatálya alá tartozó hadirokkantakat alkalmazni. Ötnél kevesebb alkalmazottat tartó üzemekben üzemenként legalább egy ily hadigondozottat kell alkalmazni.”

A háború következtében megsérült egészségvédelmi hálózat újjászervezése is komoly erőfeszítéseket kívánt. Ezt a problémát egy új intézmény típussal, a járási egészségügyi központok felállításával kívánták megoldani. Itt a hatósági orvosi hivatal mellett a tüdőgondozó, nemibeteg-gondozó, szülőotthon illetve poliklinikai rendelőintézet működését tervezték. Ezzel kívánták megszüntetni azt az elhatároltságot, mely a múltban az egészségvédelem és a betegellátás között fennállott. Szintén a hároméves terv részét képezték azok a célkitűzések, melyek a falvakban kívánták az egészségházak hálózatát továbbfejleszteni. Ezek az intézmények elsősorban az anyák és csecsemők egészségügyi védelmét végezték. A társadalom segítségének bevonásával a rászoruló anyákat szülészeti vándorzsákkal, babakelengyével látták el. A terhes anyák és csecsemők részére

<sup>15</sup> Uo. 3. p.

<sup>16</sup> *Szociális Szakszolgálat*, 4–5. sz. körlevél, 1947. ápr–máj., 10. p.

angolkór megelőzésére D-vitamint juttattak. A szoptatásra képtelen anyák csecsemőit (évente 7–8000) anyatej-juttatásban részesítették. A 0–3 éves rászoruló gyermekeket ingyenes cukorjuttatásban próbálták részesíteni. Az iskolás gyermekeknél a rendszeres vizsgálaton kívül az iskola fogászat fejlesztését tűzték ki célul (3 év alatt 250 mozgó iskola fogászat létrehozása volt a cél). A népbetegségnek számító gümőkór elleni általános védelmet a szociális és munkaviszonyok rendezésével képzelték el. A megelőzés szolgálatában az újszülöttek preventív B.C.G. oltásának megszervezése volt a cél.

### *3. Külföldi segélyakciók Magyarországon*

A II. világháború után a lakosság életszínvonalának normalizálásában, egészségügyi, élelmezési és ruhaszolgáltatásban a külföldi segélyszervezetek óriási segítséget nyújtottak különböző akcióikkal. Az alábbi társaságok segítettek adományaikkal a magyar lakosságot.

#### *Don Suisse*

A svájci nép segélyszervezete két nagyobb akciót bonyolított le Magyarországon összesen 8 millió svájci frank értékben. Az első keretén belül nagymennyiségű gyógyszert, egészségügyi felszerelést, ruhaneműket és élelmiszert kaptak a kórházak, gyermekintézmények, szegényházak. A második terv keretén belül Budapesten, Debrecenben, Miskolcon, Szegeden és Székesfehérváron gyermekek, terhes és szoptató anyáknak osztottak élelmiszersegélyt.<sup>17</sup>

#### *Dán Vöröskereszt*

Segítségük főleg egészségügyi segélyre és főiskolás hallgatók megsegítésére vonatkozott. 2500 majd 5000 főiskolásnak adtak ebédet Budapesten, illetve a népi kollégiumokat is bevonták támogatásukba.<sup>18</sup>

#### *Dán Red Barnet*

Budapesten étkeztetési akciókat bonyolított le és szociális intézményeket élelmiszerekkel és egyéb segélyekkel támogatott. „A svéd Radda Barnen-nal teljesen együttműködve Budapest összes iskolás gyermekeit 6–12 éves korig és a Nagybudapesthez tartozó 8 legjelentősebb megyei város illetőleg nagyközség iskolás gyermekeit egyelőre 6 hónapon keresztül felváltva, két-két hónapos

<sup>17</sup> Szociális Szakszolgálat, 3. sz. körlevél, 1946. okt., 4.p.

<sup>18</sup> Uo.

akciói keretében étkezteti.”<sup>19</sup> Egy-egy akció keretében 45–45.000 gyermek részesült étkeztetésben.

### *Svéd Radda Barnen*

Budapesten 6000, négy legnagyobb pestkörnyéki városban 2000 és a bányavidékeken további 2000 gyermeket étkeztetett. Ezenkívül az UNRRA-val (United Nations Relief and Rehabilitation Administration – az ENSZ Segélyezési és Újjáépítési Hivatala) együttműködve havi 1 kg 20 deka tejport osztott szét Budapesten terhes és szoptató anyáknak, illetve 0–6 éves gyerekeknek. Ezenkívül 6 tonna gyermekruhát osztottak ki a rászoruló bányász gyerekeknek illetve 1945. évben 15.680 óvodáskorú gyereket részesítettek 5 hónapon át tiszórai és uzsonna ellátásban.

A Don Suisse, a Radda Barnen, a Red Barnet és a svájci Vöröskereszt Gyermeksegély osztálya egy 150 ágyas tbc. szanatóriumot tartottak fenn a Szabadság-hegyen.<sup>20</sup>

### *Nemzetközi Gyermekmentő Szövetség*

Együttműködött a svéd és dán hasonló szervezetekkel. Svájcból és Angliából érkező külön adományait gyermekintézmények támogatására fordította.<sup>21</sup>

### *Svéd Vöröskereszt*

Egyéni segélyezéssel foglalkozott. A rászorultságot előzetes környezettanulmány alapján maga állapította meg és a ráutaltak részére élelmiszer csomagot adott.<sup>22</sup>

### *Amerikai Magyar Segélybizottság*

Jelentős mértékben küldött gyógyszersegélyt. Az első volt, mely penicillint szállított Magyarországra. 50.000 dollárt szavazott meg az UNRRA-nak, hogy műszereket és kötszereket hozzon be, azonkívül nagymértékben hozzájárult az UNRRA használt ruhagyűjtési akciójához. Kb. 7 tonna használtruhát hoztak be az Unitarius Segélybizottsággal együtt, mely Borsod vármegye szegényeinek jutott.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Uo. 5. p.

<sup>20</sup> Uo.

<sup>21</sup> Uo.

<sup>22</sup> Uo.

<sup>23</sup> Uo.

*Unitárius Segélybizottság*

Elsősorban a nemi betegségek elleni küzdelem, tbc. és a bűnöző gyermekek területén fejtette ki tevékenységét.

*Centrale Sanitaire Suisse*

Három pestkörnyéki városban (Újpesten, Csepelen és Kispesten) illetve Kőbányán poliklinikával egybekötött napközi otthonokat állított fel, ezenkívül tervbe vette 100 ágyas gyermek tbc. otthon felállítását.<sup>24</sup>

*Joint*

A zsidóság segélyszervezete, mely a zsidó származású üldözötteket is támogatja. E segélyszervezet rendelkezett anyagilag a legnagyobb lehetőségek felett.<sup>25</sup>

*National Catholic Welfare*

Az amerikai katolikus egyházak adományaiból 33, a belga katolikusok adományából 19 vagon élelmiszert hozott be. E segélyből főleg népkonyhákat létesített és katolikus intézményeket támogatott.<sup>26</sup>

*Churches World Services*

Az amerikai protestáns egyházak segélyszervezete, mely különböző adományait az UNRRA-n keresztül hozta be.

*Nemzetközi Vöröskereszt*

1080 tonna ír cukorból az összes kórház és bentlakásos intézmény 3 hónapon keresztül fél kg, napközi otthon jellegű intézmények 3 hónapon keresztül 20 dkg fejadagban részesültek. Ezen kívül a terhes és szoptató anyák illetve a 0–12 éves gyermekek és 60 éven felüliek kaptak egy ízben fejadagot.<sup>27</sup>

*UNICEF – Az Egyesült Nemzetek Gyermeksegély Alapja*

1946. december 16-án az Egyesült Nemzetek közgyűlése egyhangú szavazással hozta létre az Alapot. A UNICEF az Egyesült Nemzetek közvetlen szerve, amely a gyermekekkel kapcsolatos szociális problémák leküzdésére jött létre.

---

<sup>24</sup> Uo.

<sup>25</sup> Uo. 6. p.

<sup>26</sup> Uo.

<sup>27</sup> Uo.



Az Alap felhasználásának célja megalakulásakor elsősorban azon országok gyermekei és serdülőkorú ifjúsága helyzetének javítása volt, amely országok háborús támadás áldozatai voltak. Igénybe vehető volt az Alap általános gyermek egészségvédelmi célokra is. Az Alapot az egyes országok kormányainak hozzájárulásából és egyéni önkéntes adományokból tartották fenn. A különböző juttatásokat a ráutaltság szerint irányították, faji vallási, nemzetiségi és politikai megkülönböztetés nélkül. Az eljárási irányelvek között elsődleges szerepet kapott az adakozóval és a juttatásban részesülővel szembeni kötelező legnagyobb fokú felelősségérzet, egészen addig, míg a gyermek a segílyt megkapta. A UNICEF fenntartotta a készletek feletti rendelkezési jogát mindaddig, míg azokat a segílyben részesülő el nem fogyasztotta. A szervezet a szállítás és szétosztás feladatait átruházhatta egy, az illetékes kormány és a UNICEF által közösen elfogadott kormány szervre vagy segílyszervezetre.

A végrehajtó testület vizsgálta felül és hagyta jóvá a Programbizottság jelentéseit és javaslatait. A Programbizottság az egyes országok által betérjesztett igénybejelentéseket bírálta felül, megvitatta az országokénti segíly-lebonyolítási tervzeteket és végső döntésre a végrehajtó testület elé terjesztette a kiutalásokra és a lebonyolítás módjára vonatkozó javaslatait. A tárgyalt időszakban a Programbizottságnak a Végrehajtó Testülethez felterjesztett eredeti javaslata szerint első lépésként a gyermekek kielégítő táplálkozását kellett lehetővé tenni. 264.000 métermázsa (sic!) élelmiszert használtak fel napi 240 kalóriát kitevő kiegészítő fejadagok formájában körülbelül három és félmillió gyermek részére hat hónapon keresztül.

A magyarországi programot a Népjóléti Minisztérium készítette el szakértőinek közreműködésével. Ennek keretében összesen 119.000 kilenc éven aluli gyermek és anya hat hónapon át napi kiegészítő táplálékban részesült. E célra az UNICEF 1027 tonna tejpport illetve cukrot, csukamájolajat és 15 tonna szappant ajánlott fel.<sup>28</sup>

A hathónapos magyarországi UNICEF program tételei a következők voltak:

Teljes tejből készült tejpport	85.000 kg
Lefölözött tejből, örlés útján előállított tejpport	313.000 kg
Lefölözött tejből, porlasztás útján előállított tejpport	627.000 kg
Csukamájolaj	35.000 kg
Lóhús	91.000 kg
Húspástétom és egyéb húsfélék	170.000 kg
Halkonzervek	84.000 kg
Cukor	15.000 kg

(Forrás: Szociális Szakszolgálat, 1–3. szám 1948. jan–márc. hó)

<sup>28</sup> Uo. 7. p.

„A „Zöld Kereszt”-en, illetve annak 130 működő egészségügyi védőintézetén, valamint egyéb helyi egészségügyi bizottságokon keresztül az OKI irányítása mellett 61 tonna teljes tejből készült tejpor kerül kiosztásra egy éven aluli csecsemők és szoptatós anyák részére 10.000 esetben, továbbá 268 tonna fölözött tejből készült tejpor 30.000, egy és három év közötti gyermek, illetőleg anya részére.”<sup>29</sup> A Zöld Kereszt a készleteket a leginségesebb és az aszály által leginkább sújtott vidékeken működő egészségügyi védőintézeteken keresztül osztotta ki. Ezek közé tartozott többek között: Győr–Moson, Komárom–Esztergom, Hajdú, Nógrád vármegyék. Az MNDSz, az Actio Catholica, a Nemzeti Segély és a Református Egyházközösség 1400 egy éven aluli csecsemő táplálására 8,5 tonna teljes tejből készült tejporthoz szét a rászorulóknak között. Ezen kiosztások keretében a védőintézetekhez tartozó valamennyi gyermek részére teljes tejet, valamint a kormány által rendelkezésre bocsátott cukrot és csukamájolajat osztottak szét. A vármegyei tisztí főorvosok és a szociális felügyelők voltak az összekötők az elosztásnál és az egyes központok felügyeleténél.

#### *4. Adatok szociális, gyermekvédelmi intézményekről*

A 29.400/1947. Népjóléti miniszteri (a továbbiakban: N.M.) rendelet elrendelte az ország egész területén a szociális intézmények nyilvántartását. Ez az intézkedés kettős célt szolgált. Az egyik, hogy a hároméves tervvel kapcsolatban megismerje azokat a hiányosságokat, melyek pótlására elsődlegesen kerülhet sor, a meglévő intézmények újjáépítése, felszerelésük kiegészítése, vagy új intézmények illetve szolgáltatások létesítése formájában. A második cél olyan kartoték-rendszer megalapozása volt, amely híven tükrözi az ország összes szociális intézményének mindenkor állapotát, értve ez alatt a gondozottak és a személyzet létszámát, a felszerelést, a helységek számát, azoknak állapotát, a díjfizetések módját, az intézmények tisztasági berendezéseit és az időközi fejlődést.

<sup>29</sup> *Szociális Szakszolgálat*, 1–3. sz. körlevél, 1948. jan–márc. 19. p.

I. táblázat

Gyermekevédelmi, ifjúsági és szegényellátási intézmények megoszlása  
vármegyénként és thj. városként

	A. gyeme kvédelmi intézmények	%-ban	B. Ifjúsági intézmények	%-ban	C. Szegény- ellátási intéz-	%-ban	Összesen	%-ban
VÁRMEGYÉK	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.
1. Abaúj-T.	10	0,6	-	-	3	0,6	13	0,5
2. Baranya	30	1,8	5	1,5	7	1,5	42	1,7
3. Bács-B.	26	1,6	1	0,3	7	1,5	34	1,5
4. Békés	61	3,8	17	5,5	23	4,7	101	4,0
5. Bihar	42	2,6	3	0,9	7	1,5	52	2,0
6. Borsod-G.	93	5,7	2	0,6	10	2,0	105	4,2
7. Csanád	60	3,6	5	1,5	13	2,7	78	3,1
8. Csongrád	23	1,4	3	0,9	9	1,8	35	1,5
9. Fejér	48	3,0	-	-	23	4,7	71	3,0
10. Győr-M.	36	2,0	4	1,2	9	1,8	49	2,0
11. Hajdú	38	2,3	6	1,7	12	2,5	56	2,3
12. Heves	84	5,0	11	3,3	9	1,8	104	4,2
13. Jász-N-Sz.	92	5,7	18	5,5	22	4,3	132	5,3
14. Komárom-E.	78	4,8	15	4,5	19	4,0	112	4,5
15. Nógrád-H.	56	3,5	3	0,9	10	2,0	69	3,0
16. Pest-P-S-K.	310	19,0	32	9,7	85	17,7	427	17,1
17. Somogy	61	3,8	3	0,9	4	0,5	68	3,0
18. Sopron	18	1,0	1	0,3	23	4,7	42	1,6
19. Szabolcs	47	3,0	14	4,2	11	2,3	72	3,0
20. Szatmár-B.	23	1,4	2	0,6	3	0,6	28	1,1
21. Tolna	83	5,0	9	2,6	21	4,5	113	4,5
22. Vas	30	1,8	10	3,0	15	3,2	55	2,3
23. Veszprém	36	2,0	14	4,2	20	4,2	70	3,0
24. Zala	23	1,4	11	3,3	23	4,7	57	2,3
25. Zemplén	21	1,3	15	4,5	20	4,2	56	2,3
Összesen:	1,429	87,1	204	61,6	408	84,0	2,041	83,0
THJ. VÁRO- SOK								
1. Budapest	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Baja	5	0,3	7	2,0	1	0,3	13	0,5
3. Debrecen	30	1,8	21	6,4	6	1,5	57	2,3
4. Győr	16	1,0	8	2,5	3	0,6	27	1,1
5. Hódmező	16	1,0	3	0,9	2	0,5	21	1,0
6. Kaposvár	6	0,3	4	1,2	2	0,5	12	0,5
7. Kecskemét	13	0,8	8	2,5	14	3,0	35	1,5
8. Miskolc	14	0,8	8	2,5	7	1,5	29	1,1
9. Pécs	35	2,0	15	4,5	9	1,8	59	2,3
10. Sopron	17	1,0	13	4,0	6	1,5	36	1,5
11. Szeged	45	2,8	20	6,0	9	1,8	74	3,0
12. Székesfe	9	0,5	9	2,6	10	2,0	28	1,1
13. Szombathely	11	0,6	11	3,3	5	1,0	27	1,1
Összesen:	217	12,9	127	38,4	74	16,0	418	17,0
V.m. thj. v.-ok mindössze:	1,646	100	331	100	482	100	2,459	100

Forrás: Szociális Szakszolgálat, 10–12. sz. körlevél, 1947. okt–nov–dec., 9. p.

Az I. számú táblázat a szociális intézmények számát és az egyes intézményfajták vármegyénként és thj. (törvényhatósági jogú) városokként való megoszlását mutatja. A közölt adatokból látható, a szociális intézmények között a legnagyobb számban az óvodák szerepelnek (34 %), az országos arányszámban pedig rögtön ezután a szeretetházak szerepelnek (14,4 %), ezután következnek az állandó és a nyári napközi otthonok (10,5 % illetve 9,7 %). Országos viszonylatban az állandó napközi otthonokéval közel egyenlő arányban szerepelnek az internátusok, illetve a tanuló- és diákotthonok. A többi intézményarányyszáma országosan 3 % körül, vagy ez alatt mozgott ebben az időszakban. Megfigyelhető bizonyos eltolódás a városok vonatkozásában. Itt például a szeretetházak arányszáma már jóval alacsonyabb, közel fele az országos arányszámnak, azonban az étkeztetések és a népkonyhák arányszáma kétszerese az országosénak. Ennek oka nagy valószínűséggel az, hogy a városokban talán jobban szervezett volt az étkeztetések megoldása.

Az intézmények főcsoportjainak megoszlását megfigyelve, feltűnő, hogy a gyermekvédelmi intézmények mindenütt milyen magas arányszámban szerepelnek. Ezzel szemben az ifjúságvédelmi intézmények vármegyei arányszáma már meglehetősen alacsony (10 %), ami azt mutatja, hogy a tanulóifjúság nem rendelkezett elegendő olyan intézménnyel, a thj. városoktól eltekintve, amely részükre biztosította volna a tanuláshoz elengedhetetlenül szükséges nyugodt otthont és az ezzel járó szükséges ellátásokat. (A *szociális intézmények számára* vonatkozóan lásd a következő *táblázatokat*.)

# A. Gyermekvédelmi intézmények

	Szüött hon	Böl- esőde	Áll. gyermekmen hely	Árvahá z	Gyógy ped. Int.	Óvoda	Napköz i otthon	Üzemi napk.otthon	Nyá-ri napk. otthon	Gyerm ek-otthon	Gyerm ek-üdítető	Ösz- szesen
VÁRMEGYÉK	1.	2.	3.	4.	5	6.	7.	8.	9.	10.	11.	A
1. Abaúj-Torna	-	-	-	-	-	6	2	-	-	1	1	10
2. Baranya	-	-	-	1	-	15	6	-	8	-	-	30
3. Bács-Bodrog	1	-	-	-	-	24	1	-	-	-	-	26
4. Békés	10	-	1	2	1	23	17	4	-	2	1	61
5. Bihar	2	1	-	1	-	26	3	-	9	-	-	42
6. Borsod-Gömör	-	-	-	2	-	12	16	2	60	-	1	93
7. Csanád	2	1	-	1	-	43	7	-	3	3	-	60
8. Csongrád	2	2	-	-	-	18	-	-	-	1	-	23
9. Fejér	1	-	-	1	-	28	5	-	13	-	-	48
10. Győr-Moson	-	-	-	4	-	18	3	1	9	1	-	36
11. Hajdú	2	-	-	4	-	27	3	-	-	2	-	38
12. Heves	1	1	1	4	1	25	10	2	39	-	-	84
13. Jász-N-Sz.	16	2	3	2	-	54	6	-	8	1	-	92
14. Komárom-E.	-	3	-	4	-	37	17	2	13	1	1	78
15. Nógrád-Hont	-	1	-	-	-	31	12	3	9	-	-	56
16. Pest-P-S-K.	17	13	-	1	3	150	73	20	12	10	1	310
17. Somogy	-	-	-	2	-	16	9	-	23	1	10	61
18. Sopron	-	-	-	-	-	17	1	-	-	-	-	18
19. Szabolcs	1	-	-	5	1	31	5	-	3	1	-	47
20. Szatmár-B.	-	-	-	-	-	11	7	-	5	-	-	23
21. Tolna	1	1	-	3	-	60	5	3	7	3	-	83
22. Vas	1	1	1	3	-	20	3	-	-	1	-	30
23. Veszprém	-	1	-	-	-	21	6	1	5	1	1	36
24. Zala	-	-	-	-	-	14	5	-	4	-	-	23
25. Zemplén	-	1	-	2	-	15	1	1	-	1	-	21
Összesen:	57	28	6	2	6	742	223	39	230	30	16	1429
%- ban	2,6	1,3	0,3	2,4	0,3	37,0	1,0	1,7	11,2	1,5	0,7	

Forrás: Szociális Szakszolgálat 10.-12. sz. körlevél 1947. okt.-nov.-dec. 10.p.

## B. Ifjúsági intézmények, C. Szegényellátási intézmények

	Népi kollégium	Tanonc- ifjú- munkás	Internátus – tanuló diákok- hon	Összesen	Élkeztetés, népkonyha	Szeretetház, aggokháza, szegénytelep	Összesen	Mindössze
VÁRMEGYÉK	12.	13.	14	B	15.	16.	C	A+B+C
1. Abaúj-T.	-	-	-	-	-	3	3	13
2. Baranya	-	-	5	5	-	7	7	42
3. Bács-B.	-	-	1	1	-	7	7	34
4. Békés	5	1	11	17	-	23	23	101
5. Bihar	1	-	2	3	-	7	7	52
6.Borsod-G.	1	1	-	2	5	5	10	105
7. Csanád	1	1	3	5	3	10	13	78
8. Csongrád	2	-	1	3	1	8	9	35
9. Fejér	-	-	-	-	5	18	23	71
10. Győr-M.	1	-	3	4	2	7	9	49
11. Hajdú	2	-	4	6	3	9	12	56
12. Heves	2	-	9	11	1	8	9	104
13. Jász-N-Sz.	1	4	13	18	2	20	22	132
14. Komárom-E.	1	-	14	15	2	17	19	112
15.Nógrád-H.	2	-	1	3	5	5	10	69
16.Pest-P-S-K.	6	2	24	32	25	60	85	427
17.Somogy	1	-	2	3	-	4	4	68
18. Sopron	-	-	1	1	-	23	23	42
19. Szabolcs	2	-	12	14	4	7	11	72
20. Szatmár-B.	1	-	1	2	-	3	3	28
21. Tolna	3	1	5	9	-	21	21	113
22.Vas	3	-	7	10	4	11	15	55
23.Veszprém	2	-	12	14	5	15	20	70
24. Zala	1	-	10	11	8	15	23	57
25. Zemplén	-	-	15	15	4	16	20	56
<b>Összesen:</b>	<b>38</b>	<b>10</b>	<b>156</b>	<b>204</b>	<b>79</b>	<b>329</b>	<b>408</b>	<b>2041</b>
%- ban	1,7	0,5	7,8	10,0	3,8	16,2	20,0	100

Forrás: Szociális Szakszolgálat 10.-12. sz. körlevél 1947. okt.-nov.-dec. 10.p.)

A szociális intézmények három főcsoportjának megoszlását mutatja abszolút és százalékszámokban a II. illetve III. számú táblázat, vármegyénként és thj. városenként. Területileg a szociális intézmények legnagyobb része Pest vármegyére esik. Az összes intézmények 17,1 %-a helyezkedett itt el, míg az összes gyermekvédelmi intézmény 19, az ifjúságvédelmi intézmények 19,7 %-a, a karitatív intézményeknek pedig 17,7 %-a volt Pest vármegyében. Az ország többi vármegyéiben az intézmények aránylag egyenlően oszlanak el. Az átlagos arányszám 3 % körül mozgott, bár Abaúj-Torna megyében az összes szociális intézményeknek csak a 0,5 %-a tartozott ebben az időszakban a gyermekvédelmi intézmények közé.

### 5. Intézményhálózat

Ebben az időszakban az állandó változások illetve a problémák nagy száma miatt több intézmény és ezekhez kapcsolódó státusz jött létre. Ezek a létesítmények több-kevesebb hatást gyakoroltak a szociálpolitikára és ezen keresztül a gyermekvédelemre. Az alábbiakban ezeknek az intézményeknek a felépítését, működését, funkcióját mutatom be.

*5.1. Árvaszék.* Az 1870. évi XLII. tc. és az 1871. évi XVIII. tc.-ek alapján az elsőfokú gyámhatósági jogkört gyakorolta. Az árvaszékeket vármegyékben, thj. városokban, megyei városokban kellett és kivételesen, belügyminiszeri engedéllyel egyes községekben is lehetett szervezni. Az élén az elnök állt (megyei városokban a polgármester). Tagjai: legalább két ülnök, a tiszti ügyész, a számvevő, egy jegyző, a közgyám. Az 1877. évi XX. tc. kimondta, hogy az árvaszék az alispántól független önkormányzati szakhatóság. A felszabadulás után (sic!) a 1030/1945. ME sz. rendelet (MK. 1945. IV. 26. 17. sz.) elrendelte, hogy az árvaszék elnökének állása sürgősen betöltendő. A feladatköre a továbbiakban sem változott. Az árvaszék a törvényhatóság, mint intézmény megszűnésével együtt szűnt meg.<sup>30</sup>

*5.2. Egészségvédelmi szolgálat (állami).* 1945 előtt az 1876. évi XIV. tc., majd az 1940. évi VI. tc. szabályozta az egészségvédelem terén az államra háruló feladatokat. Ezek alapján elsősorban a tuberculosis és a nemi betegségek elleni védekezés, illetve az anya-, és csecsemővédelem terén épült ki számottevő intézményrendszer és gondozói (szülésznő) hálózat (zöldkeresztes egészségvédelmi körök, tüdőbeteg-gondozó intézetek intézet, a nemibeteg-gondozó intézet, stb.). A 200.200/1948. NM sz. rend. (MK 1949. I. 30. 23. sz.) kimondta, hogy jóléti miniszter további intézményekkel (a népesség egészségének megőrzéséről, anya- és gyermekvédelemről, valamint a népbetegségek megelőzéséről, illetve gyógyításáról való gondoskodás az állami egészségvédelem feladata. Az állami egészségvédelem működési egysége az egészségvédelmi szolgálat, melynek működési területe egy-egy járás, megyei város, illetve thj. város területével azonos. Ezek felett a népjóléti miniszter gyakorolt felügyeletet a tiszti főorvos útján. Feladatkörébe tartozott: a különösen veszélyeztetett korcsoportokhoz tartozóknak, az életkörülményeik változása miatt tanácsadásra vagy gondozásra szorulóknak és a népbetegségek által veszélyeztetetteknek a gyógyítása, illetve gondozása; általános egészségvédelmi, illetve szakorvosi tanácsadás és rendelés biztosítása; az egészségügyi ismeretek terjesztése; a csecsemő- és kisgyermekvédelem; a tanköteles korú gyermekek egészségvédelme, ideértve fogászati ellátásukat is; a házasság előtti tanácsadás; a terhes- és anyavédelem; a hozzátartozók kioktatása az otthon fekvő betegek ápolására, illetve a betegek

---

<sup>30</sup> Vörös Károly (szerk.): *A magyar állam szervei 1945–1950.* KJK., Bp., 1985, 113. p.

kioktatása környezetük védelmére; a népbetegségek (tuberculosis, nemibetegségek, hiánybetegségek, fogszuvasodás, trachoma, malária, rák stb.) elleni küzdelem. – „Szervezete: vezetője az e feladattal megbízott tisztiorvos, aki felügyelt az egészségvédelmi szolgálat intézményeire, javaslatot tett a tanácsadó orvosok, asszisztensnők és védőnők, valamint az egyéb alkalmazottak megbízására, elkészítette az egészségvédelmi szolgálat költségvetését. Alapintézményei: az általános tanácsadó és rendelő, a szaktanácsadó és szakrendelő, a tüdőbeteggondozó intézet, a nemibeteggondozó intézet, az iskolafogászati rendelő. A tanácsadók és rendelők elhelyezésére szolgált a külön e célra rendelt épület, az Egészségház. Költségeit 1949-ben az állami költségvetésben a népjóléti tárca keretében biztosították.”<sup>31</sup>

*5.3. Fiatalkorúak felügyelőhatósága.* 27.400/1909 IM. sz. rend. (IK. 1909. 12. sz.) alapján kezdték el működésüket, az igazságügyi minisztérium (a továbbiakban: IM) felügyelete alatt. „Feladata: véleményt nyilvánítani a javítónevelés alatt álló fiatalkorúak kísérleti kihelyezése, a szabadságvesztés-büntetésüket töltő fiatalkorúak feltételes szabadságra bocsátása tárgyában; javaslattétel a fogházbüntetés alatt álló fiatalkorúak utólagos javító-nevelésének elrendelésére; illetőleg a kísérletileg kihelyezett és feltételes szabadságra bocsátott, valamint a javító-nevelés illetve szabadságvesztés után szabaduló fiatalok munkába helyezését és támogatását, valamint ezek felett a fiatalkorúak felett a felügyelet gyakorlása; végül részt venni a javító-nevelés hatásának a megfigyelésére szolgáló statisztikai adatgyűjtésben.”<sup>32</sup> A hatóság élén elnök állt.

Ezek a hatóságok (összesen 7) a háború előtt az ítéletablák és az olyan törvényszékek székhelyén működtek, amelyek területén javító-nevelőintézet vagy fiatalkorúak befogadására szolgáló fogház volt.

A II. világháború után kiemelkedő szerepet a Budapesti Fiatalkorúak Felügyelőhatósága játszott. Ennek hatósági tagjai: két ügyész, két ügyvédi kamarai tag, az árvaszék elnöke, a főváros első tisztviselője, a tanfelügyelő, az állami gyermekmenhely igazgatója voltak. Nem hatósági tagjait az igazságügyi miniszter által a gyermekvédelem és utógondozás terén működő vagy az iránt érdeklődő egyének közül kinevezett férfiak és nők alkották. Kinevezésük három évre szólt. A hatóságot a 89.000/1949. IM. sz. rendelet (MK. 1949. XI. 9. 232. sz.) megszüntette és ezzel egyidejűleg a Fiatalkorúak Központi Felügyelőhatóságának a megszervezését rendelte el.<sup>33</sup>

*5.4. Gyermek és Ifjúságvédelmi Tanács* (országos). A 6700/1948. Korm. rendelet (MK. 1948. VIII. 4. 175. sz.) rendelte el ennek az intézménynek a felállítást. A népjóléti miniszter felügyelete alatt állt. Feladatkörébe tartozott a véle-

<sup>31</sup> Uo. 115. p.

<sup>32</sup> Uo. 158. p.

<sup>33</sup> Uo. 58. p.



ménynyilvánítás a gyermek- és ifjúságvédelem minden kérdésében az ifjúság szociális helyzetével foglalkozó hatóságok, intézmények részére.<sup>34</sup>

5.5. *Gyermekvédő intézet(ek)* (állami). A 12.050/1948. Korm. sz. rend. (MK. 1948. XII. 11. 272. sz.) alapján 1949. január 1-től az állami gyermekmenhelyek a gyermekvédő intézet elnevezést viselték. A rendelet alapján több módosulás történt a 2000/1925. NM sz. rendelethez képest (RT 1925. 669.). Ez a jogi szabályozás mondta ki, hogy elhagyottnak lehet nyilvánítani azt a 15. életévét meg nem haladott gyermeket is, akinek testi vagy szellemi fejlődését, egészségét környezetének bánásmódja veszélyezteti. Az országos ellenőrzés érdekében a népjóléti miniszter telepfelügyelőnőt nevezhetett ki. Az országos telepfelügyelőnő a Budapesti Állami Gyermekvédő Intézetben teljesít szolgálatot.<sup>35</sup>

5.6. *Gyermekvédő liga és gyermekszanatórium egyesület* (országos). A 90/1945. ME. Sz. rendelet (MK. 1945. II. 10. 4. sz.) alapján a Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) ügyköréből az újonnan alakult Népjóléti Minisztérium (továbbiakban: NM) ügykörébe került át. A 79/1950 MT. sz. rendelet (MK. 1950. II. 18. 47. sz.) megszüntette és vagyonát állami tulajdonba vette, kötelezettségeit pedig az állam magára vállalta. A vagyontárgyak szociálpolitikai célokra való felhasználásából a népjóléti miniszter gondoskodott. Az Egyesülettől ellátásban (nyugdíj, kegydíj, életjáradék) részesülők ellátási díjait a továbbiakban az Állami Vállalatok Központi Nyugdíjpénztára folyósította.<sup>36</sup>

5.7. *Gyermek menhely(ek)* (állami). A gyermekmenhelyekről és a közsegélyre szoruló hét éven aluli gyermekek gondozásáról az 1900. évi VIII. és XXI. tc. intézkedett. Ennek értelmében a talált, valamint hatóságilag elhagyottá nyilvánított gyermekeket 15 éves korig állami gondozásban kell részesíteni. A korhatárt az első világháború után kivételesen 18 évre lehetett emelni. A gyermekmenhely a gyermekeket általában nevelőszülőknél vagy nevelőintézetben helyezték el, ún. telepeken. Ezek felügyeletét a gyermekmenhely által alkalmazott telepfelügyelők látták el. A gyermekek a menhelyeken kívül elhelyezhetők voltak társadalmi és egyéb egyesületek, felekezetek, közületek stb. által fenntartott ún. kisegítő intézetekben is. A 90/1945. ME sz. rend. (MK 1945. II. 10. 4. sz.) alapján január elsejei hatállyal az NM vette át a felügyeletüket a BM-től. A 12.050/1948. Korm. sz. rend. (MK 1948. XII. 11. 272. sz.) elnevezésüket Állami Gyermekvédő Intézetre változtatta.<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Uo. 158. p.

<sup>35</sup> Uo. 159. p.

<sup>36</sup> Uo. 159. p.

<sup>37</sup> Uo. 522. p.

5.8. *Nép- és Családvédelmi Alap* (országos) ONCSA. Az 1940. évi XXIII. tc. hozta létre. Feladata: a leginkább támogatásra szoruló néprétegek, különösen a sokgyermekes családok intézményes támogatása; gondoskodás a gyermekvédelem ellátásról; a megélhetésükben veszélyeztetett „arra érdemes” családok segítése. Szervezete: központi szervei az Igazgató Bizottság és az Országos Szociális Felügyelőség. Az ONCSA bevételei állami illetékből, a rendelet alapján bevezetett nép- és családvédelmi pótdoból és adományokból tevődött össze. „A 347/1945 ME sz. rendelet (MK 1945. III. 31. 14. sz.) a népjóléti miniszter felügyelete alá helyezte és átmenetileg szabályozta a működését. Az étkeztetési napközi otthonok, népkonyhák működtetésével, pénz- és természetbeni segélyekkel, az önhibájukon kívül megélhetés nélkül maradt családoknak, gyerekeknek nyújtott segítséget. A 6300/1945 ME .sz. rendelet (MK 1945. VIII. 12. 101. sz.) beolvasztotta a törvényhatóságoknál és a megyei városoknál létesített szociális alapba.”<sup>38</sup>

5.9. *Szabadművelési Tanács* (országos). A 12.100/1945 VKM. sz. rendelet (MK 1945. X. 31. 165. sz) hozta létre. Az iskolán kívüli nevelés minden kérdésében a vallás- és közoktatásügyi miniszter tanácsadó szerve volt. Az iskolán kívüli nevelés ügyét figyelemmel kísérte, a vallás és közoktatásügyi miniszter felhívására, vagy saját kezdeményezésből az iskolán kívüli nevelés minden kérdésében véleményt nyilvánított, vagy javaslatot tett. Tagjait a vallás- és közoktatási miniszter nevezte ki három évre.<sup>39</sup>

5.10. *Szociális felügyelő(k)*. A 6300/1945 ME. sz. rendelet (MK 1945. VIII. 12. 101. sz.) szerint a szociális felügyelők a törvényhatóságra háruló szociálpolitikai feladatok tekintetében a törvényhatóság első tisztviselőjének szakközegei, a szociális felügyelőségek pedig szakhivatalai voltak. A rendelet végrehajtásáról a 4700/1945 NM. sz. rendelet (MK 1945. XI. 11. 173. sz.) intézkedett. Felettes szerveik a szociális főfelügyelők illetve a szociális főfelügyelőségek. Főhatóságuk a Népjóléti Minisztérium volt. „Feladatuk volt figyelemmel kísérni a törvényhatóság szociális viszonyait, annak megjavítására az illetékes hatóságnak, szervnek javaslatot tenni, a szociális felügyelő egyidejű tájékoztatása mellett; szociális szakkérdésekben véleményt adni, javaslatot tenni; irányítani a törvényhatóság területén a szociális tevékenységet; a községi szociális helyzetjelentések és a megyei városi szociális munkaterv alapján a törvényhatósági szociális munkatervet elkészíteni.”<sup>40</sup> A szociális felügyelők előadói voltak a törvényhatósági Szociálpolitikai Tanácsnak, a szociális titkárok szakfőnökei voltak. Végrehajtották a törvényhatóság első tisztviselőjének a szociálpolitikai feladatok ellátásával kapcsolatban kiadott rendeleteit. A felsőbb szerveknek a törvényhatóság szociális viszonyairól, a szociális szakszolgálat létszámviszo-

<sup>38</sup> Uo.

<sup>39</sup> Uo. 523. p.

<sup>40</sup> Uo. 608. p.

nyairól a Közigazgatási Bizottság ülésén negyedévente jelentést tettek. Ezt egyidejűleg a népjóléti miniszterhez is felterjesztették. Szervezték a szociálpolitikai gondozást, a hadigondozást. Vállalták a hadifogoly szolgálat ellátását, a „Siess! Adj! Segíts!” (SAS) mozgalom vezetését. Foglalkoztak az egyéni segélykérelmek elbírálásával is. Tanácskozási joggal tagjai voltak a Törvényhatósági Bizottságnak és a Közigazgatási Bizottságnak. A 9140/1948. Korm. sz. rendelet (MK 1948. IX. 5. 200. sz.) értelmében a működésük megszűnt. Jogutódai a népjóléti bizottságok lettek.<sup>41</sup>

5.11. *Szociális főfelügyelő.* A 6300/1945. ME sz. rend. (MK 1945. VIII. 12. 101. sz.) az állam szociálpolitikai feladatairól és az ezzel kapcsolatos szakszolgálati szervekről intézkedett és elrendelte szociális főfelügyelői állások szervezését. A szociális főfelügyelők közvetlenül az NM felügyelete alatt álltak. A 4700/1945. NM sz. rend. (MK 1945. XI. 1. 173. sz.) értelmében a szociális főfelügyelő az állami szociálpolitikai igazgatás központi szerve volt, és mint ilyen a népjóléti miniszter szakközege. Feladata: országos viszonylatban figyelemmel kíséri a szociális viszonyokat, és azok megjavítását célzó hatósági intézkedések tekintetében javaslatot tesz a népjóléti miniszterhez; felügyel a szociálpolitikai szervekre. Ellenőrzi és irányítja a szociálpolitikai szervek tevékenységét; előadója az Országos Szociálpolitikai Tanácsnak.<sup>42</sup>

5.12. *Szociális titkár(ok)* (járási, megyei városi, községi). A 6300/1945. ME sz. rend. (MK 1945. VIII. 12. 101. sz.) szerint a szociális titkárok a járási főjegyző, a polgármester, a községi előljáróság szakközegei voltak. A járási szociális titkárok feladata volt a elkészíteni a járási szociális helyzetjelentést, ellenőrizni a szociális szervek, intézmények működését; végrehajtani a járási főjegyző szociális rendelkezéseit; jelentéseket írni a felettes szerveknek. A megyei szociális titkárok feladata tulajdonképpen hasonló volt csak megyei vonatkozásban. Ezen kívül végezték a Szociálpolitikai Bizottság előadói tennivalóit; gondozásba vették a támogatásra szoruló családokat; elősegítették a szociális intézmények működését; közreműködtek a szociális akciók szervezésében, lebonyolításában. A községi szociális titkárok feladata a községekre háruló szociálpolitikai feladatok ellátása volt. Ezen kívül, tanácskozási joggal tagjai voltak a községi Képviselő testületnek. Elősegítették a szociális intézmények működését és közreműködtek szociális akciók szervezésében, lebonyolításában. Azokban a községekben, ahol nem működtek a szociális titkárok, feladataikat az egészségügyi védőnők látták el a járási szociális titkárok mellett. A 9140/1948. Korm. sz. rend. (MK 1948. IX. 5. 200. sz.) értelmében a szociális titkárok működése megszűnt. Jogutódai a népjóléti bizottságok lettek.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Uo.

<sup>42</sup> Uo.

<sup>43</sup> Uo. 609. p.

5.13. *Szociálpolitikai bizottság(ok)* (megyei városi, községi). A 6300/1945. ME sz. rend. (MK 1945. VIII. 12. 101. sz.) szerint a megyei városokban, községekben működtek, mint a polgármester, ill. a községi előljáró véleményező, tanácsadó szervei. Felettes szervük az Országos Szociálpolitikai Tanács, főhatóságuk az NM volt. Feladatuk volt véleményt nyilvánítani és javaslatot tenni a város, község szociális helyzetét érintő minden kérdésben; vizsgálni a város, község általános szociális helyzetét és javaslatot tenni a lakosság szociális viszonyainak javítására. A 9140/1948. Korm. sz. rend. (MK 1948. IX. 5. 200. sz.) értelmében megszűntek, jogutódai a népjóléti bizottságok lettek.<sup>44</sup>

5.14. *Szociálpolitikai Intézet* (országos). A 12.820/1948. Korm. sz. rend. (MK 1948. XII. 19. 279. sz.) rendelte el a szervezését 1949. január 1-jei hatállyal. Jogelődje az Országos Szociálpolitikai intézet nevű alapítvány, amely 1949. január 1-jén megszűnt, vagyona, jogai és kötelezettségei a magyar államra szálltak át. A 184/1950. MT sz. rend. (MK 1950. VII. 8.) megszüntette.<sup>45</sup>

5.15. *Szociálpolitikai Tanács* (országos). A 6300/1945. ME sz. rend. (MK 1945. VIII. 12. 101. sz.) intézkedett felállításáról. A népjóléti miniszter felügyelete alatt, mint annak véleményező és javaslattevő szerve működött. 1946 január 1-től három évenként újjá kellett választani. „Ügykörébe tartozott: véleménynyilvánítás és javaslattevés az állami szociálpolitikát érintő minden kérdésben, tervezetek készítése a feladatok megvalósítására, javaslattevés az idejélmúlt rendelkezések hatálytalanítása és új rendeletek meghozatalára; az ország általános szociális helyzetének figyelemmel kísérése, és javaslattevés azok javítására; állásfoglalás a szociális a szociális szakképzés irányelveire nézve.”<sup>46</sup>

5.16. *Szociálpolitikai tanács(ok)* (törvényhatósági). A 6300/1945. ME sz. rend. (MK 1945. VIII. 12. 101. sz.) szerint a törvényhatóságokban működött, mint a törvényhatóság első tisztviselőjének (alispán, polgármester) véleményező tanácsadó szerve. Felettes szervük az Országos Szociálpolitikai Tanács volt. Feladatuk volt véleményt nyilvánítani, javaslatot tenni a törvényhatóság szociális helyzetét érintő minden kérdésben; figyelemmel kísérni a törvényhatóság általános szociális helyzetét és javaslatot tenni a lakosság szociális vívmányainak javítására; véleményt nyilvánítani és javaslatot tenni a szociális szolgálat fejlesztésére; elősegíteni a szociális munkát végző hatósági és társadalmi szervek együttműködését, biztosítani tevékenységük tervszerűségét. A 9140/1948. Korm. sz. rend. (MK 1948. IX. 5. 200. sz.) szerint megszűntek. Tennivalóikat a népjóléti bizottságok vették át.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Uo.

<sup>45</sup> Uo.

<sup>46</sup> Uo. 611. p.

<sup>47</sup> Uo. 612. p.

### 6. A gyermekvédelem Sopron vármegyében

Sopron vármegyében a háború 1945 húsvét vasárnapján ért véget. Mint mindenütt az országban, itt is az jellemezte legjobban nagy általánosságban a lakosságot, hogy a háborúból megmaradt javait szedegette össze. Július hónapban, mikor a közlekedés ütemesebben megindul a megyében, mindenütt lázas munka folyt a földosztás előkészületei és elvégzése körül. Később az aratás és betakarítás után a jótételei leadások váltak a vármegyei lakosság fő problémájává.

„Sopron város Közjóléti Szövetkezetében a legfontosabb tennivalók az alábbiak voltak:

1. A juttatott ONCSA házak vételárának befizetése, valamint a szerződések és átírások előkészületei. Az elmúlt két év folyamán házhoz jutott 159 család közül már 49 teljes egészében kifizette juttatott házának árát.
2. A Szövetkezet erre az időszakra már a kisebb bombakárokat helyreállította az ONCSA-házakon. A korábbi munkákat azonban a hihetetlenül magas árak miatt az igazgatóság kénytelen volt leállítani.
3. A szövetkezet segítkezett a téli étkeztetési akció beszerzésében, a tervezett szerint egy kis teherautóval fuvarozták az élelmiszert.”<sup>48</sup>

A városi szociális előadók véleménye szerint a város népjóléti ügyosztályának tevékenysége háromirányú volt, melyet az alaprendelet is előírt. Foglalkozásuk kiterjedt a sokgyermekes családok felkarolására, a 4.700/1945 NM sz. rendelet által előírt városi szegénygondozásra, valamint a menekültek és kiutasítottak szociális gondozására.

Egy 1945. évi népélelmezési eladónő jelentése szerint Sopronban tüzelőanyag nem volt, gáz tűzhelyet használtak. Gázszolgáltatás csak a délelőtti és a késő esti órákban volt elérhető.<sup>49</sup>

A Népjóléti Miniszter rendelete értelmében 1945. év augusztusában gyűjtés történt a sokgyermekes anyák megjutalmazására. A gyűjtött összeg 35.680 pengő volt, melynek szétosztása begyűjtés után azonnal megtörtént. Ugyanebben a hónapban a sokgyermekes családokból származó és arra rászoruló, jó előmenetelű tanulók között tansegély került kiosztásra 27.000 pengő összeg erejéig.<sup>50</sup> A törvényhatóság szegénygondozása egyre súlyosabb feladatok elé állította a szociális munkásokat. A város pénzügyi helyzete aggasztó volt, mivel összes jövedelemforrásától elesett. A szegénygondozásra a minimális összeget sem volt képes juttatni. Kilátástalan volt a helyzet a népkonyha beutaltjaival is. A város a korábbi időszakban sem bírta a beutalásokat a szükségleteknek megfelelően növelni, csak a békebeli beutaltak számának megfelelő személy kaphatott ellátást. A város még ennek a 30 beutaltnak az ellátását sem volt képes fizetni, mely

<sup>48</sup> Soproni Levéltár (SL) XXIV./610. Sopron Megye és Soproni Városi Szociális Felügyelőség iratai, 1945–1950.

<sup>49</sup> Uo.

<sup>50</sup> Uo.

1945 decemberében 600.000 pengőt tett ki.<sup>51</sup> „A városi tanács 1945. december 13-kai határozata arról rendelkezett, hogy a népkonyhai beutalásokat 1946. január 1-től megszünteti. Ezzel még az a néhány ember is ellátatlan maradt, akik már a béke idején is a köztámogatására szorultak.”<sup>52</sup>

1945. október elején a járási szociális előadó a téli gyermekétkeztetésre kapott 10 kg só után még plusz mennyiséget kért. Mivel az új rendelet értelmében azonban csak búza ellenében adhatnak ki sót, arra kéri a vármegyei szociális előadót, hogy hasson az alispánra, hogy további 10 kg sót pénz ellenében is tudjanak vásárolni.<sup>53</sup>

„Október első hetében érkezett az alispán 4818/1945. sz. utasítása a járások főjegyzőinek, főhatóságainak és járási szociális előadóinak. Az 5688/1945.I/1. számú körrendelete folytán a sokgyermekes anyák megjutalmazásáról rendelkezik sürgősen úgy, hogy a jutalom legkisebb összege 1000 pengő (a továbbiakban: P) legyen.”<sup>54</sup> Az elosztás során fő szempont az volt, hogy inkább kevés számú anya kapjon nagyobb összeget, mint sok anya közt aprózzák el a pénzt. Amennyiben szükséges és lehetséges, kívánatos pénz helyett hatósági úton élelmiszert juttatni.

1945. november végén a soproni szociális szakelőadó a városi lakosság néhez viszonyaira hivatkozva a téli étkeztetési akció lehető legnagyobb keretek közötti fenntartását javasolta. Újabb és újabb nyersanyagok beszerzését tartotta szükségesnek. Október hónapban 315.000 P ellátmányt kaptak különböző célokra, ebből étkeztetésre 70.000 P-t fordítottak. Több iratban található utalás arra, hogy a „lehívott pénzek” késve érkeztek rendeltetési helyeikre.<sup>55</sup>

Szintén a fenti időszakban egy öt gyermekes családnak havi 105.000 P fizetést, lakáspénz és helyi pótlék címén havi 1680 P-t folyósítottak. Családi pótlék címén egyenként havi 3600 P-t, összesen 18.000 P-t állapítottak meg a nép- és családvédelmi alapból.<sup>56</sup>

Az 1945. év végén a miniszteri osztálytanácsos arra kérte egy leiratában a szociális felügyelőket, hogy saját körzetükben „hassanak oda”, hogy minél több telepen kívüli elhelyezés jöjjön létre, ilyen módon is csökkentve a gyermekmenhelyek katasztrofális zsúfoltságát. A szociális szakelőadó jelentése szerint a Nemzeti Segély 120 soproni gyermek részére készített karácsonyi csomagot.<sup>57</sup>

A téli étkeztetési akcióra vonatkozó beszerzések és kiutalások a lehető leggazdaságosabban folytak, 150 személy ellátása két hónapig biztosítva volt. A városi katolikus karitás 100 szegény sorsú idős embert részesített természetbeni segélyben. Az egyházak és a társadalmi egyesületek segítsége annyira mini-

<sup>51</sup> Uo.

<sup>52</sup> Uo.

<sup>53</sup> Uo.

<sup>54</sup> SL. XXI./504/I/XII. Szociális és népjóléti ügyek, segélyezések iratai.

<sup>55</sup> SL. XXI./524. Sopron Város Szociális Titkárának iratai, 1945–1950.

<sup>56</sup> Uo.

<sup>57</sup> SL. XXI./504/I/XII. Szociális és népjóléti ügyek, segélyezések iratai.

mális volt, hogy alig érezhették a rászorultak az adományok hatásait, mivel az igények és a lehetőségek meglehetősen távol álltak egymástól.

A városban tartózkodó menekültek is hozzájárultak a város szociális helyzetének komor kialakulásához. Ők otthonukat és vele mindenüket elhagyva tették életüket, segítség reményében. A Népgondozó Hivatal által kibocsátott ellátmány főleg körükben került szétosztásra.

A háború következményeként az ellátatlanok száma nem csak az országban, hanem Sopronban is egyre növekvő számot mutatott. A város pénzügyi helyzete azonban nem engedte meg a szükségleteknek megfelelő segítséget.

A népelelmezési előadónő a városban 1945. szeptember 15-én kezdte meg a működését. Kezdetől fogva a téli étkeztetési akció megszervezésén és az ehhez kapcsolódó élelemanyag tartósításán dolgozott. Délutánonként családlátogatók alkalmával igyekezett rávezetni a háziasszonyokat az élelmiszerek helyes és célszerű felhasználására és változatos elkészítési módjaira. Ezzel párhuzamosan a népelelmezési tanfolyamok részére tűzhelyet és a bombatámadás folytán tönkrement konyhafelszerelés helyébe újat szerzett. A népelelmezési előadónő a főzés és az ehhez kapcsolódó „tudományokból” tanfolyamot indított, ahol egyszerre 10 fő tudta az ismereteket elsajátítani, melyből minden hónap végén vizsgáztak is.<sup>58</sup>

Sopron városának népjóléti ügyosztálya részére az 1945. évben kiutalt ellátmányok összege 1.445.000 pengőt tett ki. A kiutalt összegek mind felhasználásra kerültek.

„1946. január 1-től a nevelőszülőknél kihelyezett állami gyermekmenhelyi gondozottak havi gondozási díja:

0–2 éves korig	30.000 P.
2–7 éves korig	22.000 P.
7–15 éves korig	15.000 P.

A fenti összegeket havonta utólag folyósították.”<sup>59</sup>

1946. január közepén a Sopron vármegyei szociális titkár javaslatot tett 5 fővárosi gyermek helyben (Sopron) történő elhelyezésére. Élelmezésük megoldott, de elhelyezésük problémás volt.

„1946. február közepén a soproni prépost egy ülésen felveti, hogy a soproni gyermekeket sem tudja a város ellátni, mi lesz azokkal, akiket idehoznak. Javaslatára szerint ezeket a gyermekeket falura kellene kitelepíteni. A szociális felügyelő válaszában elmondja, hogy az elhagyott gyermekek sokkal rosszabb helyzetben vannak, mint a soproniak, ezért kötelessége a város társadalmának, hogy ezeket a gyerekeket befogadják és a velejáró terheket vállalják.”<sup>60</sup>

Szintén ugyanebben az időszakban mintegy 100.000-re volt tehető az elhagyott gyermekek száma az országban. Az alispán levele, melynek tárgya:

<sup>58</sup> Uo.

<sup>59</sup> Uo.

<sup>60</sup> SL. XXIV./610. Sopron Megye és Soproni Városi Szociális Felügyelőség iratai 1945–1950.

„Gyűjtés az elhagyott gyermekekért megsegítésére”, a következőket tartalmazta: „A társadalom erőinek összefogására Budapesten megalakult a Magyar Gyermekekért Társadalmi Összefogás Végrehajtó Bizottsága. Fővédnök: a miniszterelnök úr, védnöke a népjóléti miniszter úr. Székhelye a Népjóléti Minisztériumban van. Célja: az elhagyott gyermekek megsegítése. Ennek érdekében feladata: széles körű, az egész országra kiterjedő gyűjtés megszervezése.”<sup>61</sup>

1946. február 17–24. közötti időszakban Sopronban gyermekhetet rendeztek. A programok között mesedélután, színházi előadás, mozi előadás, hangverseny szerepeltek. A Magyar Nők Demokratikus Szövetségének, a Népjóléti Ügyosztálynak illetve a Tűzoltóságnak az adományaiból illetve a gyűjtésekből összesen: 68.467.926 P gyűlt össze. Ezen kívül különböző természetbeni adományokkal tudták a rászoruló gyermekeket segíteni (pl. zsír, liszt, hintőpor, ruhaneműk stb.).<sup>62</sup>

1946. február 18-án a szociális felügyelő javasolta az alispánnak Sopronban egy gyermekmenhely felállítását. Arra kérte, hogy a minisztérium felé terjessze a javaslatot. A szombathelyi gyermekmenhely igazgatójának jelentése szerint problémát jelentett 15 siketnéma gyermek elhelyezése, mivel már több mint egy éve nem foglakoztak velük, „holott foglakozással a magyar állam hasznára lehetnének”. A problémát később a helyi Nőegylet oldotta meg úgy, hogy vállalták a gyermekek gondozását.<sup>63</sup>

1946 februárjában a Népjóléti Minisztérium kisdédóvási felügyelője közölte, hogy „13–14 éves korú leányokat menhelyről szerezni nem tud, mert azokat már mind elkapkodták, tekintve, hogy ezek a gyermekek már mind munkaerő számba is jönnek.”<sup>64</sup> Ugyanekkor, egy telepfelügyelő jelentése szerint a gyermekmenhelyeken a ruházat megoldása jelentette az egyik legnagyobb problémát. A gyermekek 1944 októbere óta nem kaptak ruhát ebben az időszakban!<sup>65</sup>

Február végén a járási szociális titkár jelentése szerint nem lehetett 1–5 éves korú gyermekeket gazdálkodó családokhoz kihelyezni, mivel étkeztetés illetve iga és munkaerő hiányában a saját gyermekek ellátása is problémát okoz. A családok kijelentették, hogy csak nagyobb (12–14 éves), egészséges és általuk meghatározott nemű gyermeket tudnak vállalni (az idény munkák miatt!). Ezt erősíti meg a szociális főfelügyelő is egy március 4-én, az alispánnak írt jelentésében. Problémaként veti fel, hogy az előírányozott 1–5 éves gyermekek elhelyezése nehézkes, mivel ezek a gyermekek maguk is gondozásra szorulnak, így nem tartanak rájuk igényt. Megemlíti azt, hogy a nagyobb gyermekek a szombathelyi gyermekmenhely főorvosa szerint pedig valamennyien testi és lelki (sic!) fogyatékoságban szenvednek.<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> Uo.

<sup>62</sup> Uo.

<sup>63</sup> Uo.

<sup>64</sup> Uo.

<sup>65</sup> Uo.

<sup>66</sup> Uo.



Március elején védőnői jelentés alapján a soproni menhelyi telep gyermekeinek nyilvántartása szerint 43 gyermek került elhelyezésre. Ebből 9 gyermek a Voss-féle Rk. Árvaházban, 9 gyermek a Mária Josephinumban, a fennmaradók pedig magánszemélyeknél. Ezen időszakban 10 menhelyi gyermek került Kapuváron elhelyezésre nevelőszülőknél. Csorna járásban, a 20 községben elhelyezett gyermekek száma 76 fő. A soproni szociális felügyelő egy levelében arról számolt be, hogy a „magyar gyermekekért” akció keretében történt előadás elmaradt, mivel 10–15 ember lézengett a teremben illetve „sajnos a közönség ma csak olyan dolog iránt mutat érdeklődést, ami anyagi előnyt jelent számára”.<sup>67</sup>

1946 augusztusában a legfontosabb feladatok Süttörben az alábbiak voltak.

- Az óvoda helységében napközi otthon létesítése.
- A gyermekek étellemezése, ruházása.
- A hadi árvák első helyen való támogatása.

Csepregen az egészségház befejezése volt a fő cél, Veszékenben a napközi otthonok rendszeresítését javasolták.<sup>68</sup>

Augusztus végén Sopron Vármegyében népházak felállítását határozták el. Sarródon a Szociálpolitikai Bizottság javasolta az 5 főt meghaladó családoknál a dézsma csökkentését, illetve azt, hogy a cukor elsősorban az édesanyáknak és gyermekeiknek jusson. Babóton a rossz lakáskörülmények jelentették a legnagyobb problémát, mivel egyszobás vályogházakban éltek a napszámosok (a lakosság 30 %-a), 3–6 családtaggal. A férfi lakosság fafaragásban való kiképzését látták szükségesnek. Háziipari tanfolyamok szervezésével próbálták a község szociális bajait megoldani.

Ugyanebben az időszakban Osliban a legfontosabb feladatok között a következők szerepeltek:

- Az iskola 3. tantermének padokkal való felszerelése.
- Az általános iskolatípus bevezetése, az iskolák bővítése.
- Artézi kút fúrása.
- Népház építése.

A nevelőszülők ebben az időszakban gyermektartási engedéllyel vállalhattak gyermeket. A gyermektartási engedélyt a telepfelügyelőnő vagy az egészségügyi védőnő állította ki és az eljáróság vezetője láttamozta. Az előbbi egészségügyi szempontból, az utóbbi pedig erkölcsi és anyagi szempontból adott véleményt. Ha nincs a községben sem telepfelügyelőnő, sem pedig egészségügyi védőnő, aki a szükséges környezettanulmányt elvégezze, „megelégszünk a községi orvos és a jegyző véleményes jelentésével.”<sup>69</sup>

<sup>67</sup> SL. XXI./11. A Népgondozó Hivatal Soproni kirendeltségének iratai 1945.

<sup>68</sup> SL. XXI./504/I/XII. Szociális és népjóléti ügyek, segélyezések iratai.

<sup>69</sup> SL. XXIV./610. Sopron Megye és Soproni Városi Szociális Felügyelőség iratai 1945–1950

Az 1946. évben a szociális felügyelő kezdeményezte a soproni siketnéma intézet újjáépítését. Az intézmény a háború előtt 100–110 gyermeket fogadott magába, „most cca. 30 siketnéma gyermeknek nyújthatna elhelyezést, akiknek száma feltehetően nőni fog.”<sup>70</sup>

Ugyanebben az évben, a kapuvári járásban a hadi árvák száma 116 volt. Az egy szobára eső lélekszám 3–7 fő. A gyermekek részéről 2000 fő szorult cipő és ruhasegélyre. Ebben a járásban vándor csecsemőkelengye létezéséről tesznek említést az irások, amely erre az időszakra teljesen elhasználódott.

A soproni Állami Erdei Gyógyiskolában 1944–47 között a háborús helyzet miatt szünetelt a tanítás és csak 1947 novemberében indult meg újra. 1948. július 1-től az intézet állami tulajdonba került, és a neve Manninger ház Erdei iskoláról, Állami Erdei iskolára változott. A tanítás általános iskolai rendszerben folyt. A gyerekek két csoportban tanultak (I–IV. és V–VIII.) heti 30 óraszám-ban. A tanítást két tanítónő látta el. Tanítási időn kívül egy gondozónő foglalkozott a gyerekekkel. Az iskolának a Soproni Kórház tüdőbeteg-gondozójának főorvosa személyében külön iskolaorvosa is volt. A személyzethez tartozott két hitoktató is. A segédszemélyzet egy kocsisból, egy kertészből, egy szakácsnőből, egy konyhalányból, egy takarítónőből, egy napszámosból állt ebben az időszakban. A tanítónők és a segédszemélyzet az épületben kaptak lakást. A nevelők munkájukért ingyenes ellátásban részesültek. Az iskolának 36 férőhelye volt. Az 1948/49-es tanévben szerződést kötöttek az Állami Gyermekmenhellyel és a Népjóléti Minisztériummal, miszerint az iskolába felvesznek a férőhely hiányában a menhely kötelékébe tartozó gyermekeket, akiket a népjóléti miniszter utal be. Felvételi feltételek a következők voltak: 6–12 éves fiúk, lányok, akik szellemileg, testileg épek, TBC-vel fertőzöttek, de nem fertőzőek. Az iskola gondoskodott a gyermekek neveléséről, iskoláztatásáról, gyógykezeléséről. Ellátta őket élelemmel (napi 5 étkezés), tanszerrel, gyógyszerrel. Ennek ellenébe a Gyermekmenhely térítési díjat fizetett.<sup>71</sup>

### 6.1. Vármegyei helyzetkép

Az 1945. évben befejezést nyert a kisfaludi 6, és a kapuvári 8 ONCSA-ház építése. Rábacsanakon az építkezések kisebb-nagyobb szünetekkel folytak. Ennek oka az volt, hogy az egyébként is csekély összegű ellátmányt késedelmesen utalták ki.<sup>72</sup> Fő probléma volt, hogy a különböző juttatásokra az akkori körülmények között elegendő pénz nem állt rendelkezésre. Az ezzel összefüggő másik fő probléma az volt, hogy az esetleges kérvények beadásától, igazgatósági ülésen keresztül a megvalósulásig eltelt idő alatt olyan nagymértékű számbeli eltérések álltak elő, hogy azt a szövetkezet végrehajtani nem tudta.

<sup>70</sup> Uo.

<sup>71</sup> SL. XXI/108. A Soproni Állami Erdei Gyógyiskola iratai 1948–1950.

<sup>72</sup> SL. XXI/524. Sopron Város Szociális Titkárnak iratai 1945–1950.

Szintén az 1945. évi tervekben szerepelt a Sopronhoz közeli Ágfalva községben egy majorsági farm létesítése, abból a célból, hogy egyrészt a kipusztult baromfiállományt segítsen helyreállítani, másrészt a városi lakosság húshiányán igyekezett volna enyhíteni. A farm végleges megszervezését tavaszra tervezték, de a tényleges megvalósulásra vonatkozó adatokat nem sikerült felkutatni.<sup>73</sup>

### *A csepregi járás*

A járás szociális előadója szerint, a járás általános életszínvonala magasabb a többi járáséhoz viszonyítva. Ez arra volt visszavezethető, hogy a járás községeinek zöme nemesi község volt és ez a tény, még abban az időben is éreztette hatását. A járás a jól működő közép- és kis gazdaságok hazája volt. Természetlagaik országos viszonylatban is jók voltak.<sup>74</sup>

Az 1945. évi földreform során a járásban lévő nagybirtokokat felosztották. A földosztással a földnélküli réteg szinte teljesen eltűnt a járásból. Élénk kulturális élet folyt a járás községeiben. Napirenden voltak a színdarabok és a kultúrdélutánok. Ezeken a falvak apraja-nagyja részt vett. A járás területén az írni-olvasni nem tudó felnőttek száma minimális volt. A vármegyei szociális titkár évi jelentésben sajnálkozását fejezte ki amiatt, hogy „a járásban nincsenek bokrétás csoportok és színes népviselet, mivel a paraszti kisbirtokos réteg szakított a népi hagyományokkal és teljesen elpolgáriasodott.”<sup>75</sup>

A járás területén ebben az időszakban háziipar nem volt, miután az utolsó gerencsér is meghalt. Az egyedüli ipar a horvát- és nemeszsidányi, ol módi nyírfavessző készítés volt, amelyeket a szombathelyi és kőszegi piacokon értékesítettek.

A nyári tifuszbajrványt leszámítva az év végén, a járás területén semmiféle népbetegség nem volt. Az emberek tisztaságérzete jó, és ebből következőleg a gyermekek is ápoltak, tiszták voltak.<sup>76</sup>

### *Csornai járás*

A járásban, a szociális előadó jelentése szerint, az ONCSA juttatottak a körülményekhez képest ellátottnak tekinthetők. Sokkal jobb helyzetben voltak, mint azok, akik fizetésből éltek. Majdnem minden házhoz juttatottnak biztosítva volt a téli kenyere. Nagy hiányok mutatkoztak a tisztviselők körében, a még egy évvel ezelőtt jól szituált családok rettegve néztek ebben az időszakban a holnapok elé. Rengeteg helyen még a burgonya is hiányzott. A terméseredmény az egész járásban rossz volt. A népkonyhára talán az egész megyében itt volt a legnagyobb szükség. Csornán ruha akció volt, de csak a menekültek részére.

<sup>73</sup> Uo.

<sup>74</sup> Uo.

<sup>75</sup> Uo.

<sup>76</sup> Uo.

Nagy szükség lett volna kisállat akcióra, de lehetőség alig akadt. A csornai szociális előadó véleménye szerint a beszolgáltatások annyira kimerítették a lakosságot, hogy amit eladnak az sem a felesleg, hanem a leadástól való félelem eredménye. Ebben a járásban az átvonuló csapatok szinte Isten veréseként hatottak.<sup>77</sup> Közbiztonságról ezen a vidéken abban az időben nem lehetett beszélni.

Közvetlen karácsony előtt a járás székhelyén a szociális felügyelő és a járási szociális előadó karácsonyi gyűjtést rendezett. Az amerikai vöröskereszt adományából ugyanekkor 1.000.000 pengőből 320.000 pengő értékben cukrot és lisztet vásároltak, ám a fennmaradó összeg elértéktelenedett a váratlan devalváció következtében. E járásban ebben az időszakban az ONCSA hét községben épített házakat: Rábapordányban 14-et, Szilsárkányban 12-t, Pásztoriban 1-t, Bágyogszováton 5-öt, Acsalagon 7-et, Csornán 20-at, Rábacsanakon 4-et, összesen 63 házat. Számottevő épületkárok csak a be nem fejezett épületkároknál mutatkoztak, Csornán 6, Rábacsanakon 4 háznál.<sup>78</sup>

### *Kapuvári járás*

Problémát jelentett, hogy a szociális munka végzéséhez szükséges összes irat és irodai felszerelés elvesztett. Terjedelmes munkát igényelt a sokgyermekes családok és hadigondozottak nyilvántartásának újbóli előállítás. Sok munka volt a menekültek és a kiutasítottak felkarolásával is. Kapuvár is állomáshely volt a vármegye étkeztetési akcióiban. A rászorultságot az előadó személyes kivizsgálás alapján állapította meg. Zsiradék hiányában az élelmezési akció, melynek során 3 hónapon keresztül 100 főt élelmeztek, sajnos csúszott. A társadalom beszerzése terén végzett munka ebben az időszakban csak a Nemzeti Segélyen keresztül történt. Gyűjtéseiket az előadó szervezte meg, melyek elsősorban a hadifogoly és gyermekétkeztetés céljait szolgálták. A fent említett zsiradék hiány pótlására különböző gyűjtési akciókat szerveztek, de ezek sok eredményre nem vezettek, mivel a társadalom egyre nagyobb közönnyel viseltetett a szociális munka iránt. A kiszállási nehézségek miatt (a vonatok néha hónapokig nem indultak el), a községek legfrissebb helyzetének feltárása csak nagy nehézségek árán volt elérhető. Kapuváron főleg nagy cipőhiányok voltak észlelhetők. Cipőtalpat, még aranyért sem lehetett kapni abban az időben. Egyre jobban érződött a hiányos táplálkozás okozta egészségügyi helyzet leromlása is. A csecsemőhalálozás emelkedett. Az ellenállóképesség lecsökkenése miatt több településen, így Kapuváron, Beleden, Babóton, Agyagosszergényben, Rábakecölben halálos esetekkel is járó tífusz és diftéria megbetegedéseket észleltek. A járásban lévő szappan és pelenkahiány következtében a csecsemők tisztasága körül igen nagy hiányok voltak észlelhetők. A szociális előadó vászon és flanel juttatás végett a soproni Sotex és Pamutipar Rt.-hez fordult kiuta-

<sup>77</sup> Uo.

<sup>78</sup> SL. XXIV./610. Sopron Megye és Soproni Városi Szociális Felügyelőség iratai 1945–1950.

lás céljából. Az ellátatlanok liszt és só kiutalásban részesültek a hatóság által, de mert a liszt rendes fejadagja 2 kg kenyér és 1kg finomliszt volt, a sót pedig búza ellenében adták ki, az elégedetlenség igen nagy volt. Zsiradék kiutalás nem volt, október óta a járás és a székhely szociális viszonyaiban általános romlás volt tapasztalható.<sup>79</sup>

A hadigondozottak helyzete nem könnyebbült, a hadirokkantak elhelyezése szinte lehetetlen volt a munkaalkalom hiánya miatt. Sürgős megoldásra váró feladat volt a frissen földhöz juttatottaknak igával, felszereléssel való ellátása. A javaslatok között szerepelt a lakóhelyüktől 8–15 km-re lévő földjeiken nyári szállásra alkalmas épületeknek a létesítése, mert így időt és energiát tudtak volna megtakarítani.<sup>80</sup>

### *Soproni járás*

Talán ebben a járásban akadt a legkevesebb probléma! A járás területén két helyen, Lövön illetve Nagycenken volt ebben az időszakban ONCSA-telep (26 illetve 12 házzal). Ezenkívül Nagylózson épült egy ház. A szociális előadó elmondása szerint Lövő község gazdag, annyira, hogy a községben, de az egész járás területén étkeztetési akcióra nem volt szükség. Így a Lövön tárolt anyag Csepregre is került, majd ott nyert felhasználást.<sup>81</sup>

Élmezési nehézségek csak állami tisztviselők és nyugdíjasok csoportjainál voltak fellelhetők. „Ők koruk, vagy munkájuk miatt aratni nem járhattak, fejadagjaikat csak jegyek révén kapják, amitől sajnos jóllakni egyáltalán nem lehet. Mi mást csinálhatnak tehát, mint a feketézők gerinctelen munkáját kénytelenek folytatni, mert ők is élni akarnak.”<sup>82</sup>

Az iparosok e járásban a lehető legjobb anyagi körülmények között éltek. Az ONCSA házaikat a tulajdonosok kifizették.

Nagy problémát okozott az ONCSA-ház tulajdonosoknál a gyermekek taníttatása. Célkitűzésként jelent meg, hogy a gazdálkodók gyermekeit feltétlenül népfőiskolára juttassák és a szorgalmasakat, tehetségeseket nagyobb volumenű ösztöndíjakkal támogassák.<sup>83</sup>

A vármegyei szociális titkár 1945. év végi jelentésében a következőket írja: „A lövői ONCSA telepen sok internált családapa van, akik közül mai napig is többen rendőrségi őrizet alatt vannak. Ezek családjainak sorsa aggasztó. Itt a példája annak, hogy a szegény emberek nem az ideológiák, hanem a gyomor materialista korgásaiért lépnek be a pártokba, és amikor a sok hű-hóból összeépített politikai kártyavárak leomlanak, alátemetik azokat is, akik tagjai voltak a légváraknak, de valójában csak az idealizmus vagy a gyomorkorgás vitte be

<sup>79</sup> Uo.

<sup>80</sup> Uo.

<sup>81</sup> Uo.

<sup>82</sup> Uo.

<sup>83</sup> Uo.

őket, pedig semmi közük sincs a mesterkélts demagógiákkal agyoncifrázott rendszerekhez, ők kizárólag élni akartak, de nem sikerült nekik.”<sup>84</sup>

Az újonnan földhöz juttatottak helyzete ebben a járásban rossz volt. Ők is erősen rászorultak a segítségre.

A vármegyei népélelmezési előadónő Csepregen tartotta tanfolyamait és közreműködött a csepregi téli étkeztetési akció működtetésében. Nagy gyűjtési készségének volt köszönhető, hogy szinte a semmiből építette fel a három hónapig tartó akciót, mely napi száz személyt táplált. Az étkeztetés itt elsősorban a bejáró tanulók sanyarú sorsának enyhítését célozta, a többi rászoruló kivül.

„A téli étkeztetési akció Sopron vármegyei állomáshelyeinek speciális napi étrendjeit és főzési technikáját a Csepregen állomásozó vármegyei élelmezési előadó adta meg, aki tanfolyam-vezetői és tárolási munkáján kívül úgy viszi át a gyakorlatba a szocializmust, hogy Csepregen házról-házra jár és elhullajtott jó tanácsait a családok tűzhelye körül az egész község örömeire és folyamatos tanulására „ezer jó ötlet” szétsugározására szánja.”<sup>85</sup>

A vármegyében a már többször említett téli étkeztetési akció volt a legnagyobb feladat. Három helyen: Kapuváron, Csornán és Csepregen működött. Mindhármat kizárólag a vármegyei szociális előadók és a népélelmezési előadó szervezték, gyűjtötték, vásárolták, tárolták. A megindításához a legalkalmasabb időpontnak 1946. január 7-ét találták. Mindenütt kb. 3 hónapnyi élelemanyag állt rendelkezésre, zsiradékhiánnyal, teljes konyhai felszereléssel és edényzettel. Egy-egy konyha naponta 100–150 személynek biztosított étkezést. Az ebédek egy tál kiadós népkonyhai ebédek voltak, kalória értéküket úgy számították, hogy jó erőt biztosítsanak 5–6 órára minden rászoruló részére.<sup>86</sup>

A vármegyei vonalon az akció lebonyolítására összesen 2.975.000 pengő állt rendelkezésre, melyből a három helyre arányosan elosztva juttatták az ellátmányokat. Az ellátmányok kifizetése után fennmaradó összegből tervezték kifizetni a hónapok óta ki nem utalt zsiradékot, illetve Csepregen és Kapuváron egy-egy konyhavezetőt havi fizetését, a gondosabb üzemszerűbb munka kedvéért. Csornán a konyhavezető szerepét egy helyi apáca önként elvállalta.<sup>87</sup>

A vármegyei szociális felügyelő jelentésében a már korábban említett új gazdák problémáinak megoldásán kívül, a hadigondozottak megsegítését és támogatását, a családfőket még hazaváró édesanyák anyagi, de főleg természetbeni támogatását, a hadirokkantak megsegítését, az iskolák fűtésének és általános tüzelőjuttatásának megoldását, az öregek, betegek istápolását, stb. tartotta az elsődleges és legfontosabb megoldandó feladatoknak. Konkrét javaslata a népőiskolák megindítására vonatkozott, miszerint: „Kerüljön mielőbb sor a Sopron vármegyei népőiskolák felszerelésére, megindítására, művelt, jó taná-

<sup>84</sup> SL. XXI./524. Sopron Város Szociális Titkárának iratai 1945–1950.

<sup>85</sup> Uo.

<sup>86</sup> SL. XXIV./610. Sopron Megye és Soproni Városi Szociális Felügyelőség iratai 1945–1950.

<sup>87</sup> Uo.

rok beállítására, akik a Sopron megyei besenyő parasztivadékok múltához és annak avult kellékeihez ragaszkodó mai gyermekeit a sok nélkülözés és ezer „nincs” közepette legalább széles látással aktuális „új-föld” tanácsokkal, modern gazdálkodási főpallérozással s egyéb értelem, lélek-műveléssel csak egytized dán mintára is felemelnék, mert a szellem útján egész szárnnyal is repülhet egy fosztott ország a szociálpolitika sors-méret látóhatárán.”<sup>88</sup>

A városban tanuló gyermekek szociális helyzetét jól mutatja egy 1946-os kiragadott példa, miszerint a Szent Orsolya-rendi általános iskola tanulóinak létszáma: 695. Ebből szeretetadományra rászoruló tanulók száma:

1. szegénysorsú:	280 tanuló,
2. gyenge, beteges:	60 tanuló,
összesen:	340 tanuló. <sup>89</sup>

Az 1947. évi szociális felügyelő helyettesi iratokból kiderül, hogy ebben az időszakban (is) volt úgynevezett jelképes örökbefogadás. Amerikai családokhoz lehetett „jelentkezni”, akik jelképes 3 USD összegért fogadták örökbe a később általuk támogatott árva gyermekeket.<sup>90</sup>

A szociális titkár 1947. évi márciusában, a szociális felügyelőknek írt jelentése szerint, az evangélikus inségkonyha 160 főt lát el, ennek háromnegyed része tanuló. A jelentés szerint a koszt bőséges és ízletes volt. A gyerekek nem kimért adagokat kaptak, hanem többször is kérhettek, ha éhesek maradtak. A burgonya és liszt ellátás ebben az időszakban nem volt megfelelően biztosított. A város havi 500 forint segéllyel sietett az inségkonyha segítésére. Az MNDSZ bölcsődéjében, ebben az időszakban a rossz idő miatt(?) csak két gyerek volt, míg jó időben 15 gyereket látott el a tiszta, rendes intézmény. A Berzsenyi kollégiumban viszont nem elég bőséges az egyébként változatos koszt. Ugyancsak itt okozott gondot, hogy az év február 27. napján kikapcsolták a villanyt, mert az áramdíjat a Népi Kollégium nem fizette be. A szociális titkár sürgős vizsgálatot javasolt, annak kiderítésére, hogy a Népjóléti Minisztérium illetve a város által kiutalt segélyösszegeket az igazgatóság mire használta fel. Közegészségügyi szempontból kifogásolta, hogy 29 fiú részére 1 lavór állt rendelkezésre. Javasolta mosdó, illetve több lavór beszerzését. A Sotex-gyár napközi otthona és bölcsődéje ebben az időszakban a gyárvezetőség szerint azért nem működött, mivel a gyerekágyak a kórház tulajdonát képezték és azokat vissza kellett adni. Az igazgatóság ígérete szerint mindent elkövet a berendezési tárgyak pótlására.<sup>91</sup>

Abban az időben ugyanúgy, mint napjainkban is, problémákat okozott a rászorultak érdekvédelme, képviselte a különböző fórumokon. Egy 1947. évi február 12-én keltezett Népjóléti Minisztériumtól származó levél tanúsága szerint, a Hadirokkantak, Hadiözvegyek és Hadiárvák Országos Nemzeti Szövet-

<sup>88</sup> Uo.

<sup>89</sup> SL. XXIV./501. Sopron Megyei és Soproni Városi Tanfelügyelőség iratai 1945–1950.

<sup>90</sup> SL. XXI./524. Sopron Város Szociális Titkáranak iratai 1945–1950.

<sup>91</sup> Uo.

sége (HONSZ) azt a kérést terjesztette elő, hogy a Szövetség képviselői a vármegyei és városi törvényhatósági bizottságokban érdekképviselőt címen helyet foglalhassanak. A minisztérium a kérést elutasította, mert „nincs szükség arra, hogy a demokratikus felfogással össze nem egyeztethető érdekképviselőt címen bárki részére törvényhatósági tagsági jog engedélyeztessék”.<sup>92</sup> Ehelyett a szociális felügyelőket bízta meg azzal, hogy a hadigondozottak illetve hadisegélyezett-ek érdekeit minden esetben kellőképpen megóvják.

A szociális felügyelő helyettes 1947. február 24-ei tájékoztatása szerint az 1933. évi VII. tc. 27.§-a szerint, a hadirokkantakat, hadiözvegyeket és hadiárvaikat 10 %-os arányszámban kellett volna alkalmazni az üzemekben, amit sok helyen nem tettek meg. A munkások azt hitték, hogy a hadigondozási igazolványaik rájuk nézve joghátrányt jelentenek és azokat nem merték felmutatni.<sup>93</sup>

A soproni szociális titkár 1947. május 7-én keltézett jelentése a város közsegélyezését az alábbiak szerint mutatja be:

1. Havi 35,-Ft városi közsegélyben részesül	124 személy
2. Közgygyszer ellátásban részesül a fentiken kívül	48 személy
3. A szegény ápolóban ingyenes ellátást és lakást kap	32 személy
4. Az egyházak és egyéb szociális intézmények által kimutatott közsegélyre szorulóak száma	750 személy

összesen: 954 személy<sup>94</sup>

Egy 1947. április végén keltezett, Népjóléti Minisztériumból származó leirat a magyar–csehszlovák lakosságcsereével kapcsolatosan azt mondja, hogy a vonatkozó egyezmény végrehajtása során Magyarország területére áttelepülő személyek nem hatósági kényszerintézkedés, hanem a két kormány között létrejött megegyezés alapján változtatták meg lakóhelyüket, így menekültnek, nem voltak tekinthetők. Ennek alapján az áttelepülők azokból az adományokból, továbbá ruha, élelmiszer, MÁV utalvány stb. készletekből, amelyek rendeltetése a menekültek megsegítése, nem részesíthetők. Azonban, ha a legelemibb életszükségleteik másképpen nem fedezhetők az áttelepülőket is részesíthetik azokból. Ebben az esetben azonban a Magyar Áttelepítési Kormánybizottság mielőbb megtérítendőek voltak ezek a plusz kiadások.<sup>95</sup>

Szintén egy 1947. évi augusztus 07-én keltezett irat beszél az országosan meghirdetett, „Siess!, Adj!, Segíts!” (SAS) mozgalom egyik akciójáról. Ennek keretében bélyegeket bocsátottak ki az adakozás elősegítése céljából. A bélyegek eladásából befolyó összegek 60 %-a a belügyminiszter rendelete értelmében vármegyei viszonylatban volt felhasználható, kizárólag hadifoglyok megsegítésének céljára. A bevétel 50 %-a hazatért hadifoglyok támogatására fordítható azon községekben, ahol a bélyegeket eladták, 10 %-a vármegyei SAS-bizottság

<sup>92</sup> Uo.

<sup>93</sup> Uo.

<sup>94</sup> Uo.

<sup>95</sup> Uo.



rendelkezésre áll a községek és a városok közötti különbségek kiegyenlítése céljából. A jövedelem 40 %-a a központot illette. Segély csak helybeli, hadifogoly igazolvánnyal ellátott egyénnek volt adható.<sup>96</sup>

Egy 1947. október 17-ei, népjóléti minisztériumi leirat az Amerikai Vöröskereszt adományairól ír. Eszerint ruhaneműt, cipőt, babakelengyét, kötszert, orvosi műszereket, 40.000 db takarót osztottak szét az ország rászorultjainak. Ezen kívül 600.000 db gyermekruha, 50.000 pár gyermekcipő, 20.000 komplett babakelengye is segítette a lakosságot. Sopron vármegye ebből a nagy mennyiségű adományból 12.000 db ruhát, 900 pár cipőt, 300 babakelengyét kapott. A szétosztás levezetésére a vármegyéek székhelyén 3 tagú bizottságot alakítottak. A bizottság tagjai: a törvényhatósági szociális felügyelő és a helyi vöröskeresztes fiók két tagja volt.<sup>97</sup> A háromtagú bizottság a megyei városi és a járási szociális titkárok bevonásával az illető terület szociális helyzetének figyelembe vételével mellett állapították meg az egyes városok, illetve községeknek jutó adomány hányadát. A városi illetve községi szociálpolitikai bizottságok ennek keretében döntöttek az adományok kiutalásáról. A thj. városokban a szociálpolitikai tanácsokat ki kellett egészíteni a Vöröskereszt helyi fiókjának, valamint az UFOSZ és az MNDSZ helyi szervezetének 2–2 tagjával. A vármegye területére adományozott babakelengyét a vármegye székhelyén alakított 3 tagú bizottság, a hatósági orvosok illetve egészségügyi védőnők bevonásával és javaslata alapján – a csecsemőotthonok, szülő otthonok és kórházak szülő osztályai szükségletének kielégítése után – vándorkelengyeként osztotta szét a vármegye rászoruló csecsemői között. A babakelengyék a használat után a fenti módon kerültek újra kiosztásra.<sup>98</sup>

A Népjóléti Minisztérium 1947. november 14-ei leirata a háborús polgári rokkant gyermekek svájci támogatásáról szól. Eszerint mindazok a háborús, rokkant gyermekek, akik lábukat részben vagy egészben elvesztették a háborús cselekmények következtében, és még nem töltötték be a 15. életévüket, a Svájci Vöröskereszt útján a zürichi szanatóriumba kerülnek, ahol gondozást, ápolást és műlábat kapnak 4 hónapon keresztül.<sup>99</sup>

Az 197.300/1947. VII. 1. NM. rendelet bevezette az önkéntes népegészségőr intézményét. Népegészségőr lehetett mindenki, aki a népegészségőri tanfolyam elvégzése után erre vállalkozott. Ezért a feladatért fizetés nem járt. A feladatuk az volt, hogy az egészségügyi és szociális szakszolgálat munkakörében, a felderítésben és kivitelezésben kisegítő szolgálatot teljesítsen. Önálló intézkedései joga nem volt. Munkáját az egészségügyi védőnővel szoros együttműködésben, a helyi hatósági orvos illetve a Magyar Nők Demokratikus Szövetsége helyi vezetőjének irányítása mellett látta el. Ha kör-

<sup>96</sup> SL. XXIV./610. Sopron Megye és Soproni Városi Szociális Felügyelőség iratai 1945–1950.

<sup>97</sup> Uo.

<sup>98</sup> Uo.

<sup>99</sup> Uo.

zeteiben valamilyen szociális vagy egészségügyi ártalmat észlelt, haladéktalanul jelentést kellett tennie az illetékes szakszolgálati vagy társadalmi szerveknél.

Egy 1948. január 28-ai szociális titkári jelentés arról számol be, hogy a Berzsenyi Kollégium szegény sorsú tanulói részére nem tudtak '47 karácsonyan segélyt biztosítani. A kollégium az 1947–48-as évben 15.000 forint segélyt kapott a várostól, vagyis a legnagyobb mértékben segélyezett intézmény volt abban az időben. Az akkor rendelkezésre álló csekély összegből olyanokat kellett segíteni, akik a várostól segélyt nem kaptak.<sup>100</sup>

Egy 1948. év elején keltezett jelentés szerint az UNICEF korábbi tejkációjában Sopronban 20 gyermekvédelmi intézményből csak 15 részesült. A soron következő akcióban a beszámoló szerint, már 1116 gyermek részesült tejjuttatásban. Javasolták, hogy juttassanak belőle az anya- és csecsemővédő intézetnek is, hogy a szoptatós és terhes anyák is részesülhessenek belőle (6 hónapig 1,5 kg/fő lefölözött tejpor).<sup>101</sup>

*Sopron thj. városban működő szociális intézmények és internátusok  
névjegyzéke<sup>102</sup>*

**I. Városi intézmények**

Erzsébet kórház	244 fő
Joint tbc kórház	45 fő
Szegényápoloda	100 fő
Szeretetház	90 fő
Siketnéma intézet	40 fő
Voss-féle rk. árvaház	100 fő
Ev. árvaház	50 fő
Etelka árvaház	45 fő

**II. Óvodák, napközi otthonok, étkeztetések**

MNDSZ bölcsőde	25 fő
Napköziotthon Klebelsberg K. u.	80 fő
Napköziotthon Rozália u. 3.	72 fő
Úszoda u.-i óvoda	76 fő
Képezde u.-i óvoda	107 fő
Rk. óvoda Klebelsberg K. u.	50 fő
Rk. óvoda Halász u.	110 fő
Ev. Óvoda	28 fő
Brennbergbányai óvoda	75 fő

<sup>100</sup> SL. XXI./524. Sopron Város Szociális Titkárának iratai 1945–1950.

<sup>101</sup> Uo.

<sup>102</sup> SL. XXIV./610. Sopron Megye és Soproni Városi Szociális Felügyelőség iratai 1945–1950.

Nemzeti Segély tanuló otthona	30 fő
Ínségkonyha	345 fő
Ev. Ingyenkonyha	190 fő
Népkonyha	120 fő
Joint mensa	70 fő
Gyermekbarátok otthona	420 fő

### III. Szegénysorsú vidéki tanulók részére fenntartott internátusok

Berzsenyi Dániel népi kollégium	30 fő
Szakirányú tanoncotthon	50 fő
Ev. Gyülekezeti tanulóotthon	15 fő
Lyceumi tápintézet	50 fő
Áll. leánygimnázium internátusa	36 fő
Műegyetemi menza	200 fő
Műegyetemi internátus	42 fő
Ev. teológiai otthon	63 fő

### IV. Internátusok

Ipari leányközépiskola internátusa	70 fő
Isteni Megváltó Leányai internátusa	70 fő
Bencés internátus	42 fő
Juliáneum	60 fő
Szent Orsolya zárda internátusa	140 fő

### *Sopron thj. város gyermekvédelmi intézményei<sup>103</sup>*

#### Napközi otthonok

1. Szent József napközi otthon	56 fő
2. Petőfi-téri napközi otthon	40 fő
3. Kisdédóvó-egylet napközi otthona	120 fő
4. Uszoda u.-i városi óvoda	70 fő
5. R.k. óvoda Halász u.	125 fő
6. Ev. óvoda Halász u.	35 fő
7. MNDSZ bölcsőde	25 fő
8. Ev. bölcsőde	30 fő
9. Népgyermekkert napközi otthon	110 fő
10. Gyermekbarátok napközi otthona	40 fő
11. Pamutipar r.t. napközi otthon	50 fő
12. Sotex r.t. napközi otthona	22 fő
13. Brennbergbányai MÁSZ napközi otthona	106 fő
14. Szent Margit óvoda	20 fő

<sup>103</sup> Uo.

## Bentlakásos otthon

15. Szent Lélek fiúárvaház I.	17 fő
16. Szent Lélek fiúárvaház II.	20 fő
17. Etelka árvaház	55 fő
18. Voss-féle r.k. árvaház	40 fő
19. Ev. árvaház	23 fő
20. Erdei iskola	36 fő

A szociális titkár 1948. március 25-ei jelentésében a nyári napközi otthonok szervezéséről esik szó. Sopron területén ebben az időben 6 étkeztetési napközi otthon működött, összesen 485 fővel. Ebből 3 óvodás gyermekek, 3 pedig iskolás gyermekek részére működött. A szociális titkár szerint szükség volt az állandó napközi otthonok felállítására, ahol a rászoruló gyermekek nagy része elhelyezésre talált. A titkár a nyári napközök felállítását nem szorgalmazta, mert szerinte, ha kapnának elegendő támogatást a meglévők bővíthetők lennének.<sup>104</sup>

A már korábban említett, amerikai jelképes örökbefogadási akció és egyéb hadiárváknak járó támogatás, egy 1948. áprilisi keltezésű jelentés szerint szünetel. Az akció keretében 3000 hadiárvát fogadtak jelképesen örökbe. Aki részesült az addigi adományokból az sem kapott ezután, ezen akció keretében több juttatást.<sup>105</sup>

1948 májusában 26 napig Budapestről küldött, Svédországból származó adomány biztosította 450, 6–10 éves rászoruló soproni gyermek számára az élelmiszert, étkeztetés formájában.<sup>106</sup>

Egy szintén májusi jelentés szerint 6–18 éves korú gyermekek részére 6 hónapon át havonta fejenként 1,5 kg húskonzervet juttattak ingyenesen. Egy másik jelentés szerint az akkori helyzetben (is) visszaélésekkel találkozhattunk; miszerint a fenti juttatásokból 18 éven felülieknek is történtek kiutalások.<sup>107</sup>

1948. június 11-én kelt leiratában a Népjóléti Minisztérium államtitkára az iskolaköteles koron felüli analfabetizmus leküzdésére hívja fel a figyelmet. Az ilyen korú írni-olvasni nem tudó emberek felkutatását, adataiknak összegyűjtését indítványozza, illetve kéri a települések szakirányú dolgozóitól.<sup>108</sup>

A szociális főfelügyelő 1948. június 24-ei jelentésében jónak találta, hogy a közegészségügyi- és szociális szakszolgálat együttműködése folytán a napközi otthonokba felvett gyermekek előzetes orvosi szűrővizsgálaton esnek át. Sajnálatosnak nevezte azt a tényt, hogy olyan esetekről is tud, mikor az iskoláskorú gyermekek rossz szociális helyzetük miatt gyenge vagy éppen rossz iskolai előmenetelt tanúsítottak, amit a pedagógus szociális viszonyok ismerete nélkül

<sup>104</sup> SL. XXI./524. Sopron Város Szociális Titkárának iratai 1945–1950.

<sup>105</sup> SL. XXI./521. Sopron Város Árvaszékének iratai 1945–1950.

<sup>106</sup> SL. XXI./524. Sopron Város Szociális Titkárának iratai 1945–1950.

<sup>107</sup> Uo.

<sup>108</sup> Uo.

a gyermek hibájának tudott be. Fontosnak tartotta, hogy ha a szociális felügyelő, vagy munkatársai a családlátogatások során különösen nehéz szociális viszonyok között élő iskolás gyermeket találtak, hívják fel a pedagógus figyelmét a gyermek otthoni körülményeire, nehogy helytelen következtetés miatt az iskolai előmenetelben is károsodjon a fiatal.<sup>109</sup>

A már többször említett UNICEF teljes tejpor akció keretében Sopron városában egy 1948. augusztus 16-ai jelentés szerint, az egy éven aluli csecsemők és az akcióba bekapcsolt intézményekben gondozott egy éven aluliak az étkeztetés keretében, havonta és fejenként 1 kg teljes tejport kaptak ingyenesen.<sup>110</sup>

A soproni szociális titkár 1948. október 4-én kelt levelében a havi 1000 ft/fő étkeztetési juttatáshoz kért még segítséget a polgármestertől, mivel az addigi összeg csak 30 gyermek ellátására volt elegendő. A szociális titkár étkeztetési akciót szervezett, amiben az MNDSZ konyháját, főzés céljára, is sikerült bevonnia. A jegyző válaszában megadta a kért támogatást, még havi 1000 forintot az 1948. október 1. – december 31. közötti időszakra.<sup>111</sup>

Egy november havi szociális titkári jelentés arról számol be, hogy a Magyar Kisdédóvó Egylet a saját erejéből, társadalmi úton végezte el a háború okozta károk helyreállítását. Az óvoda a háború óta csak a várostól kapott csekély összegű segílyt. Az intézmény létszáma a két meglévő teremben olyan magas volt ebben az időben, hogy sükségszerűnek találta a bővítést.<sup>112</sup>

Köztudomású, hogy ez az időszak volt az államosítások kora is. Ezt soproni vonatkozásban többek között egy 1948. október végén keletkezett irat mutatja. Az Isteni Megváltóról elnevezett lelkészség által addig fenntartott napközi otthont, napközi otthonos óvodává minősítettek át, és az 1948. évi XXXIII. tc. 1. § (1) bekezdése illetve a tc. végrehajtására kiadott 129.800/1948 NM. rendelet 1. §-a szerint állami fenntartásba vették.<sup>113</sup>

1948. december 28-án a Népjóléti Bizottság Sopronban megtartotta alakuló ülését. A legnagyobb munka, mint az időpontból is látszik, ebben a terminusban a karácsonyi segélyek előkészítése illetve kiosztása volt.

1949. február 16-án új, 40 főt befogadó óvodát adtak át Sopron lövéri negyedében. Ezen a részen addig nem volt óvoda és a kis gyermekeknek hosszú utat kellett megtenniük, hogy óvodába jussanak. Az egyik fő feladat volt ebben az időszakban a gyermekvédelem területén az óvodákban a munkaközösségek megszervezése. A szülők fontosnak tartották az óvónókkal való jó kapcsolatot. Javaslatokkal, ötletekkel, több helyen komoly anyagi támogatással segítették gyermekeik óvodáját.<sup>114</sup>

<sup>109</sup> XXIV./610. Sopron Megye és Soproni Városi Szociális Felügyelőség iratai 1945–1950.

<sup>110</sup> SL. XXI./524. Sopron Város Szociális Titkárának iratai 1945–1950.

<sup>111</sup> Uo.

<sup>112</sup> Uo.

<sup>113</sup> Uo.

<sup>114</sup> Uo.

Az évek hosszú során komoly problémát jelentett a városban a kóbor (sic!) lányok elhelyezése. A háború előtt volt egy úgynevezett Népszálló, ahol az átutazók ingyen kaptak szállást. Ez azonban nem volt megfelelő a kóbor lányok szempontjából. Ez az épület a bombázásokkor megsemmisült és ezután nem volt hová elhelyezni a lányokat. Megtörtént, hogy a rendőrségi fogdában kellett őket elhelyezni, bár nem lett volna erre szükség. A megoldást az jelentette, hogy az Erzsébet leányotthon, melynek fenntartója a kongregáció volt, nagy rábeszélés árán befogadta a lányokat, arra az időre míg ügyüket kivizsgálták és végleg elintézték.<sup>115</sup>

Az 1949. januári jelentés szerint az UNICEF akció február–június havi részletét az elosztást végző szervek megkapták. Az akció keretében 100 hordó lefőlözött tejpor, az MNDSZ részére 10 db szappan, 1 zsák rizs, 1 zsák banánliszt, 1 zsák zabliszt, 1250 kondenz tej, 6 doboz teljes tejpor érkezett.<sup>116</sup>

Ugyancsak ebben az időszakban kezdődött meg a szegénykataszter átdolgozása, az iskoláktól és óvodáktól bekért adatok alapján.

Az 1949. februári jelentés az alábbiakról számol be. A felosztó Nemzeti Bizottság óvodák céljára 1500 forintot kaptak, amiből a 9 óvoda részére fali táblákat és foglalkoztatási eszközöket vettek. A legfőbb teendő ebben a hónapban, az előző időszakban elkezdett szegénykataszter átdolgozása volt, amit népegészségőrök segítettek elsősorban a környezettanulmányok elkészítésével. Az előző hónapban átadott új városi óvoda szükségességét mi sem bizonyítja jobban, minthogy 3 hét alatt a létszám 50 főre emelkedett, bár eredetileg 40 főre tervezték. Még több jelentkező lett volna, de helyszűke miatt nem tudták őket fogadni.<sup>117</sup> Az iskoláskorú gyermekek étkeztetése rendszeres volt, a szakszolgálat által megindított 120 fővel és az evangélikus árvaházban 116 fővel. Az elhagyatottá nyilvánítások folytak. A kivizsgálandó anyagok javarésze elhagyott gyermekek ügye volt.<sup>118</sup>

1949 márciusában az egyik legnagyobb problémát az jelentette, hogy a napközi otthonoknál az óvónők a napi foglalkoztatás mellett a bevásárlást, konyha-vezetést és a számadásokat is ellátták, ami nagy megterhelést jelentett számukra. Az iskolás gyermekétkeztetésnél felmerült az a probléma, hogy a gyereklétszámot csökkenteni kell, amennyiben a minisztériumtól nem kapnak támogatást. A probléma azért jelentkezett, mert január óta csak a város által juttatott havi 500 forint segélyből tartották fenn a napközit. Az Evangélikus Árvaházban működött a gyermekétkeztetés 116 fővel, vallásra való tekintet nélkül, amit a várostól rendszeresen kapott 500 forintból és társadalmi adományokból tartottak fenn.<sup>119</sup>

<sup>115</sup> Uo.

<sup>116</sup> Uo.

<sup>117</sup> Uo.

<sup>118</sup> SL. XXI./504/I/XII. Szociális és népjóléti ügyek, segélyezések iratai.

<sup>119</sup> Uo.

1949. május 15. – június 15. közötti időszakban Sopron város területén 8 állandó óvoda működött. Munkájukban ebben az időszakban fennakadás nem volt. A sopronkőhidai fegyház területén június 15-től megindult a nyári napközi otthon 30–40 fős létszámmal. Az UNICEF tejpor kiadása a nyaraltatási akciók számára folyamatos volt.<sup>120</sup>

A Népjóléti Minisztérium küldöttje 1949. augusztusában megtekintette a városban működő bölcsődéket, napközi otthonokat és üzemi napközi otthonokat. Megállapította, hogy a bölcsődében elhelyezett gyermekek részére feltétlenül biztosítani kell a napi ellátást, mert a magukkal hozott(!) étel felmelegítése nem egészséges, különösen a nyári meleg napokban. Megállapodás született arról, hogy központi konyhát állítanak fel a városban, melynek feladata a bölcsődék és napközi otthonok ellátása lesz. Az óvodák létszáma csökkent a nyári hónapokban. A Szegényápolóban többszöri ellenőrzés folyt ebben az időszakban, mivel az étkezésekkel kapcsolatban több panasz merült fel.<sup>121</sup>

Az 1949. szeptember havi jelentés szerint a sopronkőhidai, fent említett, nyári tábor sikeres volt. A szülők nagyon hálásak voltak a szervezőknek, hogy nyáron segítettek gondjaikon. Görbehalmon hónapok óta húzódott már a napközi otthon megnyitása, mert az erre alkalmas épületben kocsma működött. A Földhivatal ebben az időszakban utalta ki napközi otthon céljára. A gyermekvédelmi intézmények illetve bölcsődék részére több ezer forint érkezett segélyezések megvalósítására. Ismét időszerűvé vált egy korábbi probléma, a soproni gyermekek erdei iskolába történő bejutása. Az 1950. évi költségvetésbe három gyermek 10 hónapra történő beutalása volt betervezve.<sup>122</sup>

1949 novemberének legnagyobb részét, az ilyenkor szokásos karácsonyi előkészületek foglalták el. Nyolcvan árva gyermeket ajándékozott meg a város ruhaneművel. Szintén a népjóléti bizottság jóváhagyásával és részvételével hadiözegek, hadiárvák, valamint a szegénykataszterben szereplők részére pénzsegélyt juttattak. A segélyben részesülők száma 260 fő volt. Nagy feladat volt a korábban említett központi konyha felállítása. Hét óvoda és bölcsőde részére az 1950. évi költségvetésbe központi konyha felállítását vették tervbe. Ezzel összefüggésben új felszereléseket is kellett biztosítani, mert öt helyen addig nem volt étkeztetés. Mindezek mellett a konyha helyiségét is ki kellett bővíteni.<sup>123</sup>

A Gyermekvédő Intézetbe tartozó gyermekek helyzetét felülvizsgálták. A telepfelügyelőnök jelentése alapján hat családtól elvették a kihelyezett gyermekeket. Az ellenőrzés egyik fő tapasztalata az volt, hogy a gyengeelméjű gyermekek elhelyezése nehézséget jelentett az akkori intézményhálózatban. A

<sup>120</sup> Uo.

<sup>121</sup> Uo.

<sup>122</sup> SL. XXI./524. Sopron Város Szociális Titkárának iratai 1945–1950.

<sup>123</sup> SL. XXI./504/I/XII. Szociális és népjóléti ügyek, segélyezések iratai

gyógypedagógiai iskola igazgatója ugyan hajlandó lett volna internátust felállítani részükre, de ehhez semmiféle támogatást nem kapott.<sup>124</sup>

Az UNICEF, korábban már többször említett, tejpor akciója iskoláskorúak részére 1949-ben is folytatódott. A feltüntetett hordószám az 1949. január 31-ig felmerülő fejadag (havi 1,5 kg) szükségletet jelzi.

Intézmény	létszám	hordó
1. Siketnéma Intézet	60	2
2. Iskolai étkeztetés	140	5
3. Evangélikus étkeztetés	60	2
4. I.sz. Állami Internátus	40	1
5. II.sz. Állami Internátus	80	3
6. III.sz. Állami Internátus	60	2
7. Tanoncotthon	50	2
8. Berzsenyi Dániel Népi Kollégium	56	2
9. Görög Ilona Népi Kollégium	40	1
10. Iskolai étkeztetés, Halász utca	80	3
összesen:	666	22 <sup>125</sup>

Sopron thj. város szociális titkára a szociális felügyelőnek írt 1950. március havi jelentésében fontos feladatként említi az ideiglenesen osztályozott hadirokkantak gondozási igényének megtárgyalását. A gyermekkonyhával kapcsolatban újabb problémaként jelent meg az a tény, hogy a Sopronhoz közeli Bánfalva is bekapcsolódott az ellátandóakhoz, így azok létszáma 400 főre emelkedett. A megemelkedett létszámot azonban a konyha kapacitása nem tudta kielégíteni, ezért a probléma megoldása érdekében a belügyminiszterhez fordultak. A szociális titkár a Szeretetház és a gyermekkonyha összevonását nem javasolta, mivel a gyermekek és felnőttek táplálkozási, étrendi összetevői nem ugyanazok. Az ugyancsak Sopronhoz közeli Görbehalmon a kocsmahelyiséget kapták meg napközi otthon céljára, amit nagyon várt már a lakosság, mert a brennbergi óvoda nagy távolságra volt a településtől, így a gyermekek ilyen irányú ellátása gondot okozott.<sup>126</sup>

Az 1950. évi májusi jelentés szerint a város egy bölcsőde építésére kapott engedélyt illetve 6.600 forintot kaptak gyermekek nyári üdültetésére. Az üdüléshez szükséges helyet a sopronkőhidai iskola biztosította, a nyaraltatáshoz szükséges eszközök beszerzésében pedig a Sopronkőhidai Büntető Intézet segített. A jelentés szerint a gyermekek egyik nagy problémája is megoldódni látszott, miszerint félévenként cipőt biztosítottak részükre. A családlátogatások során felmerült olyan gyerekek elhelyezési problémája, akik a Gyermekvédő

<sup>124</sup> SL. XXIV./610. Sopron Megye és Soproni Városi Szociális Felügyelőség iratai 1945–1950.

<sup>125</sup> SL. XXI./504/I/XII. Szociális és népjóléti ügyek, segélyezések iratai.

<sup>126</sup> SL. XXI./524. Sopron Város Szociális Titkáranak iratai 1945–1950.



Intézet kötelékébe már nem utalhatók, de erkölcsi elhagyatottságuk (sic!) fennáll. A jelentés szerint nem tartoznak a Javító Intézet kereteibe, mert még csak veszélyeztetettek.<sup>127</sup>

Egy 1950. október 9-én keltezett népjóléti minisztériumi leirat egy, már régóta fennálló problémára hívja fel a figyelmet. Megállapítást nyert, hogy abban az időben egyre sűrűbben fordultak elő olyan esetek, amikor elhagyottá nyilvánított és már iparban elhelyezett állami gondozottakat, a szülők és nevelőszülők elhagyottá nyilvánítást megszüntető (kiadatási) véghatározattal az állami gyermekvédelem kötelékéből kivonnak. A szülő illetve a nevelőszülő rendszerint azért veszi magához a gyermeket, hogy otthon dolgoztassa, jószágot őriztesse vele, kisebb gyermekre vigyázzon, segédmunkásnak adja, és keresetét elvegye vagy idős, beteg, tehetetlen nevelő-, vagy nagyszülőt ápoljon. Ezzel a saját érdekeiket néző szülők, illetőleg nevelőszülők a gyermekek jövőjét veszélyeztetik. Ennek megakadályozása érdekében a Minisztérium illetékes embere felhívta a városi tanácsok-, megyei tanácsok-, városi kerületi tanácsok végrehajtó bizottságainak vezetőit illetve illetékes munkatársait, hogy a jövőben az elhagyottá nyilvánítást megszüntető (kiadási) véghatározatok meghozatala előtt – minden esetben – a gyermek érdekeit szem előtt tartva, az illetékes állami gyermekvédő intézet véleményét kérjék ki.<sup>128</sup>

### 7. Befejezés

A tanulmányból és az áttanulmányozott szakirodalomból, illetve levéltári adatokból látható a néhány évtizeddel ezelőtti és a mai szociális szféra és gyermekvédelem közötti különbség. Régen az emberek jobban ismerték egymást, közvetlenebbek voltak egymáshoz. A „nincstelen” szó akkoriban a tényleges vagyontalanságot jelentette. Akinek volt egy kis feleslege, igyekezett felebarátján segíteni. A szegénység, a hátrányos helyzet, a nélkülözés sajnos napjainkban is előforduló fogalmak, tények. Az állami kötelezettség vállalás mellett a XXI. században is jelentős szerep hárul a civil szerveződésekre, melyek léte nélkül a gyermekvédelem rendszere nem nyújthatna teljes körű ellátást.

Napjainkban az általános közfelfogás úgy tartja, hogy a hétköznapi életvitel Sopron városában illetve Győr–Moson–Sopron megyében könnyebben, egyszerűbben megoldható, mint az ország más településein. A szociális szférában dolgozók azonban nagyon jól tudják, hogy Magyarországnak ez a része is ugyanolyan szociálpolitikai, gyermekvédelmi problémákkal küszködik, mint a többi település. A szegénység, a magány, az elhagyatottság, a munkanélküliség itt is jelen van a mindennapokban. Így volt ez a II. világháború befejezését követően mind a gyermekvédelem, mind a szociális gondoskodás egyéb területein

---

<sup>127</sup> Uo.

<sup>128</sup> SL. XXIV./610. Sopron Megye és Soproni Városi Szociális Felügyelőség iratai 1945–1950.

is. A nincstelenség, a nélkülözés, az elhagyatott gyermekek az ország e területén is óriási gondokat okoztak a szakembereknek és magánembereknek egyaránt.

## Irodalom

- Vörös Károly (szerk.): *A magyar állam szervei 1944–1950.* KJK., Budapest., 1985.
- CSIZMADIA ANDOR: *A szociális gondoskodás változásai Magyarországon.* MTA, Budapest, 1977.
- DOMSZKY ANDRÁS: Magyarország. In Csókay László et. al.: *A gyermekvédelem nemzetközi gyakorlata.* Pont Kiadó, Budapest. 1994.
- GÁTI FERENC: Most a nevelőszülők...? *Gyermek- és Ifjúságvédelem*, 1991/1. sz.
- GÁTI FERENC: *Gyermek és ifjúságvédelmi alapismeretek.* Tankönyv Kiadó, Budapest. 1984.
- GERGELY FERENC: *A magyar gyermekvédelem története (1867–1991).* Püski, Budapest. 1997, 65–81. p.
- GERGELY FERENC: A magyar társadalmi gyermekvédelem múltja. *Társadalomkutatás*, 1992/2–3.
- Domszky András (szerk.): *Gyermekvédelem-történet I.* BGGYTF, Budapest, 1985.
- HANÁK KATALIN: *Társadalom és gyermekvédelem.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978.
- HERCZOG MÁRIA: *A gyermekvédelem dilemmái.* Pont Kiadó, Budapest. 1997, 63–101. p.
- ROTHERMEL, E.: *Gyermek- és ifjúságvédelem.* Főiskolai jegyzet. Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1993.
- Szociális Szakszolgálat, 3. sz. körlevél 1946. okt.
- Szociális Szakszolgálat, 1. sz. körlevél 1947. jan–febr.
- Szociális Szakszolgálat, 4–5. sz. körlevél 1947. ápr–máj.
- Szociális Szakszolgálat, 6–7. sz. körlevél 1947. jún–júl.
- Szociális Szakszolgálat, 8–9. sz. körlevél 1947. aug–szept.
- Szociális Szakszolgálat, 10–12. sz. körlevél 1947. okt–nov–dec.
- Szociális Szakszolgálat, 1–3. sz. körlevél 1948. janmárc.
- Szociális Szakszolgálat, 7–8. sz. körlevél 1948. okt–nov.
- TALYIGÁS KATALIN: A gyermekvédelem új helyzetéről. *Gyermek és Ifjúságvédelem*, 1991/1. sz. 29. p.
- VECKŐ JÓZSEF: *Gyermek- és ifjúságvédelem.* APC-Stúdió, Gyula, 2002.
- VOLENTICS ANNA: *Gyermekvédelem és reszocializáció.* Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1996.

Levéltári források

Soproni Levéltár (SL)

- XXI./11. A Népgondozó Hivatal Soproni kirendeltségének iratai 1945–  
XXI./108. A Soproni Állami Erdei Gyógyiskola iratai 1948–1950  
XXI./201. A Soproni IV. sz. Napközi Otthonos Óvoda egységének iratai  
(é.n.)  
XXI./504/I/XII. Szociális és népjóléti ügyek, segélyezések iratai  
XXI./504/m/XIII. Az egészségügyi, betegápolási, elhagyott gyermekek iratai  
XXI./504/t. Népjóléti Ügyosztály iratai 1949  
XXI./521. Sopron Város Árvaszékének iratai 1945–1950  
XXI./524. Sopron Város Szociális Titkárának iratai 1945–1950  
XXIV./501. Sopron Megyei és Soproni Városi Tanfelügyelőség iratai  
1945–1950  
XXIV./610. Sopron Megye és Soproni Városi Szociális Felügyelőség iratai  
1945–1950  
XXIV./707. Az árvízkárosultak Gyermekotthona soproni iratai 1947–  
XXVI./104. A Soproni II.sz. Állami Általános Leányiskola iratai 1947–  
XXVI./107. A Soproni Petőfi Sándor Állami Általános Fiúiskola iratai  
1948–  
36.002/1947 NM rend. alapján készült 332/1947 szociális felügyelői utasítás  
3.365/43-1950. VIII/2. sz. NM utasítás Állami gondozottak tartásra köteles hozzátartozói szociális helyzetének kivizsgálása  
43.805/1947 NM I/1.sz. utasítás a törvényhatóságoknak rendkívüli segélyezésre kiutalt ellátmányról SL

## VARGA SZABOLCS

CHILD WELFARE IN HUNGARY, WITH SPECIAL REGARD TO  
SOPRON COUNTY (1945–1950)

## (Summary)

The study is about the first five years of the post-World War II period of Hungarian child welfare. In the first section, we can find a general report on the social and welfare situation after the cataclysm. We can familiarize ourselves with the people's, especially the children's, state of health and the various forms of provision available for them. Besides the social welfare institutions created through laws, the civil organisations working at that time are presented as well. In the course of this, we can familiarize ourselves with the network of child welfare institutions, as well as with the provision and life of foundlings.

In the course of the presentation of the reconstruction started at the middle of the 1940s, the restarting of kindergartens, the situation of war orphans and the related legal regulation are presented besides the institutions of education and healing.

Then, we mention the international charity organisations that rendered significant help in the provision of the Hungarian population through their stop-gap and supplementary activities after the world war.

After the presentation of how the child welfare and youth institutions, as well as those of the maintenance of the poor were distributed in the county and the town, we can find the brief presentation of the institutions related to the country-wide welfare policies and child welfare.

In the next chapter, we can familiarize ourselves with the situation of child welfare in Sopron county. In the course of this, the child welfare measures in the county at that time and the various related welfare allowances in money and in kind are presented, following a chronological order, and relying on the data of the Sopron Archives. We can familiarize ourselves with the situation of the districts of the county and the tasks that were to be solved then. Through studying social secretaries' and social inspector generals' reports, we get an insight of the civil and state organisations working in the county, the help rendered by them and the events. In the course of this, special attention is given to the presentation of the child welfare institutions and provisions in the town of Sopron.

The study is about the child welfare provisions of the period after World War II (1945–1950), in the course of which we deal primarily with the various allowances in kind and in money, as well as with the system of institutions, mostly relying on archival data.

## TARTALOM

Olívér Árpád <i>Homiczkó</i> : La régulation du système de santé en France ...	5
A francia egészségbiztosítás szabályozása (Összefoglalás) .....	38
Kun Attila: A vállalati társadalmi felelősség (CSR) mozgatói, avagy az állami szabályozás „kálváriája”? .....	41
Motives for Corporate Social Responsibility (CSR) – the end or the transformation of CSR-related public policies? (Summary) .....	68
Lőrincsik Péter: A kényszertársulás lehetősége a kistérségi társulások esetében .....	71
Possibility of Mandatory Association with Regard to Small Regional Associations (Summary) .....	108
Pintér Olivér Az EU mint katonai tényező .....	109
The EU as military factor (Summary) .....	120
Simonka Gábor: Vagyoni korlátozások a terrorizmus finanszírozása elleni harc terén .....	121
Financial Restrictive Measures on Combating Financing of Terrorism (Summary) .....	152
Szalai Anikó: Az 1947. évi párizsi magyar békeszerződés vitái a nemzetgyűlésben .....	153
Debates of the National Assembly in Hungary on Ratification of the 1947 Peace Treaty of Paris (Summary) .....	169
Váradi Szilvia: A Páneurópa-mozgalom és hatása Magyarországon .....	171
Die Paneuropa-Bewegung und ihre Einwirkung in Ungarn (Zusammenfassung) .....	197
Varga Szabolcs: A gyermekvédelem Magyarországon, különös tekintettel Sopron vármegyére (1945–1950) .....	199
Child Welfare in Hungary, with Special Regard to Sopron County (1945–1950) (Summary) .....	246



**A SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARA  
KIADVÁNYAINAK PUBLICATIONES DOCTORANDORUM JURIDICORUM  
SOROZATÁBAN LEGUTÓBB MEGJELENT TANULMÁNYOK**

**Tomus V.**

- Fasc. 1. *Bencsik Zita*: Büntetőjog és mezővárosi autonómia (Szeged, 2005.) 7–32. p.
- Fasc. 2. *Csink Lóránt*: Az Alkotmány egy vitatott bekezdése: a 29/B. § (4) (Szeged, 2005.) 33–52. p.
- Fasc. 3. *Dux László*: A vándormunkások jogvédelme Európán kívüli regionális szervezetekben (Szeged, 2005.) 53–71. p.
- Fasc. 4. *Gyémánt Richárd*: A történelmi Temes vármegye népesedéstörténete (Szeged, 2005.) 73–101. p.
- Fasc. 5. *Homicskó Árpád*: A fekvőbeteg-finanszírozás alapkérdései a magyar egészségügyben (Szeged, 2005.) 103–135. p.
- Fasc. 6. *Jánosi Bálint*: Gondolatok az egyszerű közbeszerzési eljárásról (Szeged, 2005.) 137–152. p.
- Fasc. 7. *Juhász Laura*: A Lordok Háza története (Szeged, 2005.) 153–169. p.
- Fasc. 8. *Kun Attila*: A multinacionális vállalatok „önkéntes” szociális felelősségéről az ILO, az OECD és az ENSZ kezdeményezései tükrében (Szeged, 2005.) 171–227. p.
- Fasc. 9. *Maklári László*: A deliktuális felelősség a BGB-ben (Szeged, 2005.) 229–262. p.
- Fasc. 10. *Pintér Olivér*: Az Európai Unió intézményeinek szerepe a közös kül- és biztonságpolitika alakulásában (Szeged, 2005.) 263–283. p.
- Fasc. 11. *Imola Schiffner*: Das völkerrechtliche Verbrechen der Sieger (Die rechtliche Bewertung der Bombardierung von Dresden) (Szeged, 2005.) 285–308. p.
- Fasc. 12. *Szajbély Katalin*: A magyar antidiszkriminációs szabályozás a 2000/43/EK Irányelv fényében (Szeged, 2005.) 309–346. p.
- Fasc. 13. *Tolna András*: A polgári jogi igények bírósági érvényesítésének elősegítése (Szeged, 2005.) 347–367. p.

## Tomus VI.

- Fasc. 1. Olivér Árpád *Homicskó*: La régulation du système de santé en France (Szeged, 2006.) 5–39. p.
- Fasc. 2. Kun Attila: A vállalati társadalmi felelősség (CSR) mozgatói, avagy az állami szabályozás „kálváriája”? (Szeged, 2006.) 41–69. p.
- Fasc. 3. Lőrincsik Péter: A kényszerszertársulás lehetősége a kistérségi társulások esetében (Szeged, 2006.) 71–108. p.
- Fasc. 4. Pintér Olivér Az EU mint katonai tényező (Szeged, 2006.) 109–120. p.
- Fasc. 5. Simonka Gábor: Vagyoni korlátozások a terrorizmus finanszírozása elleni harc terén (Szeged, 2006.) 121–152. p.
- Fasc. 6. Szalai Anikó: Az 1947. évi párizsi magyar békeszerződés vitái a nemzetgyűlésben (Szeged, 2006.) 153–169. p.
- Fasc. 7. Váradi Szilvia: A Páneurópa-mozgalom és hatása Magyarországon (Szeged, 2006.) 171–197. p.
- Fasc. 8. Varga Szabolcs: A gyermekvédelem Magyarországon, különös tekintettel Sopron vármegyére (1945–1950) (Szeged, 2006.) 199–246. p.